



**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH
(STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA KOTA TEGAL PERIODE
2014-2019)**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh:

Anindita Dwi Hapsari, S.H.

11010116410085

PEMBIMBING:

Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2018**

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH
(STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA KOTA TEGAL PERIODE
2014-2019)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Disusun Oleh:

**Anindita Dwi Hapsari, S.H.
11010116410085**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi MIH**

**Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum
NIP. 196208011987032001**

**Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum
NIP. 197002021994031001**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : **Anindita Dwi Hapsari, S.H.**

NIM : **11010116410085**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Judul Tesis : **PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
(STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA KOTA
TEGAL PERIODE 2014-2019)**

Telah Diuji dan Berhasil Dipertahankan di Hadapan Dewan Penguji

Pada Hari Kamis Tanggal 08 Maret 2018

Dewan Penguji :

Pembimbing : **Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum**

Penguji I : **Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum**

Penguji II : **Dr. Ratna Herawati, S.H., M.H**

Ditetapkan di Semarang

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Karya Ilmiah Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri yang dibuat dengan sebenar-benarnya (Anindita Dwi Hapsari, S.H.) dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari Penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber Penulis secara benar dan semua isi Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab saya sebagai Penulis.

Semarang, Februari 2018

Anindita Dwi Hapsari, S.H.
NIM. 11010116410085

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019”.

Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Penulisan tesis ini juga bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Pengetahuan khususnya ilmu hukum bidang Hukum Tata Negara dan lebih spesifik tentang fungsi legislasi, sehingga dapat memberikan kontribusi akademis mengenai gambaran tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah.

Selama proses penyusunan tesis ini segala hambatan dan rintangan dapat teratasi dengan baik berkat bantuan, bimbingan, dorongan dan arahan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini Penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada Yang Terhormat:

1. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum, selaku Rektor Universitas Diponegoro;
2. Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;

3. Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan memberikan pengarahan yang baik hingga penyelesaian penulisan tesis ini;
4. Dr. Kholis Roisah, S.H., M.Hum, selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
5. Bapak/Ibu Dosen Pengajar Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan ilmu yang sangat berharga kepada Penulis;
6. Bapak/Ibu staf bagian akademik beserta karyawan Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang selama ini banyak membantu kelancaran perkuliahan Penulis;
7. Prof. Dr. Wahyono, S.H., M.Hum, selaku Rektor Universitas Pancasakti Tegal beserta seluruh dosen dan karyawan Universitas Pancasakti Tegal yang telah memberikan dukungan moril kepada Penulis hingga penulisan karya ilmiah ini selesai;
8. H. Edi Suripno S.H., M.H, selaku Ketua DPRD Kota Tegal yang telah banyak membantu dalam proses penulisan tesis ini hingga selesai;
9. Hj. Rosalina, S.Ip., M.H, selaku Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Tegal beserta seluruh Anggota DPRD Kota Tegal dan juga Sekretariat DPRD Kota Tegal yang telah banyak membantu dalam proses penulisan tesis ini hingga selesai;
10. Indras Cahyaningrum, S.H., M.H, selaku Staf Ahli Hukum DPRD Kota Tegal dan juga narasumber yang telah banyak membantu dalam proses penulisan tesis ini hingga selesai;

11. Suamiku tercinta Tri Agung Priyambogo, S.H., M.H beserta anakku (Muhammad Reynand Al Farizqi) dan bapak ibu keluarga besar yang telah banyak membantu dalam memberikan semangat, motivasi dan juga doa yang tidak ada hentinya hingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini;
12. Teman-teman seperjuangan Kelas Reguler B Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Angkatan 2016 yang telah banyak banyak membantu, saling mendukung terutama dalam bertukar pikiran hingga penulisan tesis ini selesai.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan oleh karena itu Penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan tesis ini. Harapan Penulis adalah semoga tesis ini bermanfaat dan Allah SWT senantiasa memberikan rahmat bagi kita semua. Amin

Semarang, Februari 2018

Anindita Dwi Hapsari, S.H.

NIM. 11010116410085

ABSTRAK

Penguatan fungsi legislasi DPRD dalam membentuk perda telah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Serta berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mengharapkan DPRD dapat lebih aktif dan produktif dalam mengaktualisasikan fungsi legislasi yang dimilikinya. Namun sayangnya, selama ini fungsi legislasi DPRD Kota Tegal sebagai objek penelitian Penulis masih belum dapat dijalankan dengan sebagaimana mestinya yang telah diatur dalam undang-undang, dan dapat dikatakan fungsi legislasi belum berjalan dengan optimal. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 serta mengetahui dan menganalisis proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Maka, dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisis teori-teori yang berkaitan dengan Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Perda berdasarkan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

Berdasarkan penelitian ini diperoleh hasil bahwa DPRD Kota Tegal belum dapat menjalankan fungsi legislasinya dengan optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD pada periode 2009-2014 serta periode 2014-2019. Serta perbandingan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal dengan DPRD di beberapa daerah lainnya pun sama belum dapat dilaksanakan dengan optimal. Selama ini fungsi legislasi sering dilaksanakan dalam mekanisme konvensional yang masih cenderung mirip dengan apa yang dilakukan sebelum pelaksanaan otonomi luas, yaitu bergerak pasif. Dalam pembentukan perda Kota Tegal, DPRD sudah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun sangat disayangkan DPRD Kota Tegal belum mempunyai perda tersendiri untuk mengatur produk hukum daerahnya (Perda tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah) dan kendala lainnya adalah dalam proses pembentukan perda, DPRD Kota Tegal belum melibatkan masyarakat Kota Tegal dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah hingga ditetapkan menjadi perda.

Kata Kunci : *DPRD Kota Tegal; Fungsi Legislasi DPRD; Pembentukan Peraturan Daerah*

ABSTRACT

The affirmation of legislation function House of people's Representatives Tegal City in forming local regulation has formal juridical legitimacy in the article 18 The Constitution of Republic Indonesian, and Constitution No. 23 in 2014 about Local government has been validity, Constitution No. 17 in 2014 about People's Consultative Assembly, House of Representative, Regional Representative Council and House of People's Representative. It is expected for House of People's Representatives can be more active and productive in actualizing their legislation function. Unfortunately, during this legislation function of House of People's Representative Tegal City still can't be implemented optimally. This research purposes is to know and analyze about implemented a legislation function of House of People's Representative Tegal City in 2014-2019 and to know and analyze about the process of formulating legislation in Tegal City.

This research uses normative juridical method with approach method being done with analyze entire law and regulation relating to the issue of the law. In this researched did by analyze about theory related to implementation of House People Representative on the formulating of local regulation based on literaty and relevant legislation.

Based on this research, the result that House of People's Representative Tegal City didnt implemented their function legislation optimally. This is evidenced by least initiative of draft local regulation Tegal City which derive from House of People's Represenattive in 2009-2014 and 2014-2019 and the comparison of implementation of legislation function Tegal City with another House of People's Representative areas in Indonesia get the same result. During this legislation function of House People's Representative implemented in conventional mechanisms before the implementation of regional autonomy. In formation of local regulation Tegal City, Hous of People;s Representative has been guided by Constitution No. 12 in 2011 about The Formulation of Legislation. Unfortunately, House of People's Representative Tegal City didnt have local regulation of The Regulation of Local Legal Products. They didn't involving the community in the preparation and discussion of local regulations

Key words: *Tegal City DPRD; Legislative functions of DPRD; Establishment of Regional Regulations*

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | ii |
| HALAMAN PENGUJIAN | iii |
| LEMBAR KEASLIAN KARYA ILMIAH | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| ABSTRAK (DALAM BAHASA INDONESIA) | viii |
| ABSTRACT (DALAM BAHASA INGGRIS)..... | ix |
| DAFTAR ISI..... | x |
| DAFTAR SINGKATAN | xii |
| DAFTAR TABEL..... | xiii |
| DAFTAR BAGAN | xiv |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| A. LATAR BELAKANG..... | 1 |
| B. PERUMUSAN MASALAH..... | 8 |
| C. TUJUAN PENELITIAN | 8 |
| D. MANFAAT PENELITIAN | 9 |
| E. KERANGKA PEMIKIRAN | 10 |
| F. METODE PENELITIAN..... | 15 |
| 1. Metode Pendekatan | 15 |
| 2. Sumber dan Jenis Data..... | 17 |
| 3. Metode Pengumpulan Data..... | 18 |
| 4. Metode Analisis Data..... | 19 |
| G. SISTEMATIKA PENULISAN | 19 |
| H. ORISINALITAS PENELITIAN..... | 21 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. OTONOMI DAERAH..... | 25 |
| B. FUNGSI DPRD | 30 |
| C. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH..... | 37 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | |
| A. DESKRIPSI UMUM LOKASI PENELITIAN | |
| 1. Deskripsi Umum Kota Tegal | 48 |
| 2. Deskripsi Umum DPRD Kota Tegal Periode 2009-2014..... | 51 |
| 3. Deskripsi Umum DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 | 52 |
| 4. Alat Kelengkapan DPRD Kota Tegal | 54 |
| B. PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA TEGAL | |
| 1. Fungsi legislasi DPRD Kota Tegal | 59 |
| 2. Propemperda Kota Tegal Tahun 2015 | 63 |

| | |
|--|------------|
| 3. Propemperda Kota Tegal Tahun 2016 | 65 |
| 4. Propemperda Kota Tegal Tahun 2017 | 69 |
| 5. Rekapitulasi Laporan Propemperda Kota Tegal Tahun 2015-2017..... | 71 |
| 6. Hambatan dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal | 74 |
| C. PERBANDINGAN PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI BEBERAPA DAERAH (KAB/KOTA LAINNYA) | |
| 1. Fungsi Legislasi di Kota Semarang | 76 |
| 2. DPRD Kota Semarang | 77 |
| 3. DPRD Kota Cirebon | 81 |
| 4. DPRD Kabupaten Dairi | 82 |
| 5. DPRD Kota Depok | 84 |
| D. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA TEGAL | |
| 1. Tahap Perencanaan | 95 |
| 2. Tahap Penyusunan | 100 |
| 3. Tahap Pembahasan..... | 104 |
| 4. Tahap Pengesahan..... | 105 |
| 5. Tahap Pengundangan | 106 |
| 6. Kelemahan proses pembentukan perda Kota Tegal | 109 |
| BAB IV PENUTUP | |
| KESIMPULAN | 113 |
| SARAN..... | 115 |
| DAFTAR PUSTAKA | |
| LAMPIRAN | |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|--------------|---|
| Bapemperda | : Badan Pembentuk Peraturan Daerah |
| DPD | : Dewan Perwakilan Daerah |
| DPR | : Dewan Perwakilan Rakyat |
| DPRD | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| FGD | : Forum Group Discussion |
| MPR | : Majelis Permusyawaratan Rakyat |
| OPD | : Organisasi Perangkat Daerah |
| Perda | : Peraturan Daerah |
| Propemperda | : Program Pembentukan Peraturan Daerah |
| Raperda | : Rancangan Peraturan Daerah |
| UU | : Undang-Undang |
| UUD NRI 1945 | : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 1 Komposisi Anggota DPRD Kota Tegal Periode 2009-2014 | 51 |
| Tabel 2 Komposisi Anggota DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 | 52 |
| Tabel 3 Komposisi Komisi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 | 54 |
| Tabel 4 Propemperda Kota Tegal Periode 2015 | 63 |
| Tabel 5 Propemperda Kota Tegal Periode 2016 | 65 |
| Tabel 6 Propemperda Kota Tegal Periode 2017 | 69 |
| Tabel 7 Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Tegal Periode 2015-2017 | 71 |
| Tabel 8 Komposisi Anggota DPRD Kota Semarang Periode 2014-2019 | 78 |
| Tabel 9 Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Semarang Tahun 2014-2017 | 79 |
| Tabel 10 Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Cirebon Tahun 2010-2014 | 81 |
| Tabel 11 Hasil Rekapitulasi Propemperda Kabupaten Dairi Tahun 2012-2016..... | 83 |
| Tabel 12 Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Depok Tahun 2015-2017..... | 85 |

DAFTAR BAGAN

| | |
|--|-----|
| Bagan 1 Kerangka Pemikiran | 10 |
| Bagan 2 Proses Fungsi Legislasi..... | 60 |
| Bagan 3 Rancangan Pembentukan Perda di Lingkungan Pemda Kota Tegal | 97 |
| Bagan 4 Rancangan Pembentukan Perda di Lingkungan DPRD Kota Tegal..... | 97 |
| Bagan 5 Penyusunan Propemperda Kota Tegal | 99 |
| Bagan 6 Mekanisme penyusunan Naskah Akademik di Lingk Pemda Tegal | 100 |
| Bagan 7 Mekanisme Penyusunan Naskah Akademi di Lingk DPRD Tegal..... | 101 |
| Bagan 8 Penyusunan Raperda di Lingkungan Pemda Kota Tegal..... | 102 |
| Bagan 9 Penyusunan Raperda di Lingkungan DPRD Kota Tegal..... | 103 |
| Bagan 10 Mekanisme Pembahasan Raperda | 104 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Ketentuan ini mengatur bahwa negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Oleh karena itu daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.

Hal tersebut didukung dengan pernyataan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Daerah diberikan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas dalam

lingkungan strategis globalisasi. Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah sebagai perwujudan desentralisasi telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah,¹ alasannya bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerahnya. Dengan adanya kewenangan

¹¹ Tjahjo Kumolo dan Tim, *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2017), hlm 17.

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah (perda) yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Sedangkan DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan.³

Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk peraturan daerah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal 242 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh

² Pipin Syarifin dan Dedah jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), hlm 66.

³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 66.

DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.” Serta Pasal 317 dan 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa “DPRD mempunyai wewenang dan tugas dalam membentuk peraturan daerah, membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah (raperda) bersama dengan Kepala Daerah.”

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut seharusnya ada penguatan legislasi DPRD dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga dapat diterima dengan baik.

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah. Pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian

kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya.⁴

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, berkaitan erat dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilu,⁵ yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.⁶

Pelaksanaan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD harus dilaksanakan sesuai dengan fungsi masing-masing. Maka dapat diartikan, Otonomi daerah sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁷

Tugas, wewenang dan fungsi DPRD lebih dimaksimalkan lagi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang jelas mengatur bahwa tugas dan wewenang DPRD Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota adalah sebagai berikut:

⁴ Bandiyah dkk, *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)*, Jurnal FISIP Universitas Udayana, (Bali: Universitas Udayana, 2014), hlm 1.

⁵ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm 37.

⁶ Nuri Eviriyanti, *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (Studi Pada DPRD Provinsi Jambi)*, Jurnal Konsitusi Volume III Nomor 1, (Jakarta: PKK-FH UNDIP, 2011), hlm 58.

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum dan Pemerintahan*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 83.

- a. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama Kepala Daerah;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan/atau wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Walikota dan/atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat fundamental dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dalam menjalankan fungsinya DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 sebagai bahan kajian dalam penulisan Tesis ini dinilai rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi ini merupakan fungsi paling dominan dan berpengaruh karena melalui fungsi ini maka DPRD dapat mempengaruhi seluruh aspek yang ada di daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota. DPRD dinilai kurang produktif karena sedikitnya rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif dewan.

Hal tersebut sangatlah bertolak belakang dengan wewenang dan tugasnya sebagaimana yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Padahal sebagai perwakilan rakyat daerah di tingkat Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota, DPRD dituntut untuk memaksimalkan fungsi legislasinya untuk menampung

segala aspirasi dari rakyat daerah dan untuk mensejahterakan rakyat daerah yang merupakan kewajiban dari DPRD.

Melalui pemikiran tersebut, Penulis berusaha untuk menyusun sebuah penulisan Tesis yang disusun dalam rangka memenuhi persyaratan Program Magister Ilmu Hukum dengan Judul PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA KOTA TEGAL PERIODE 2014-2019).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan-permasalahan yang akan dikaji dalam Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019?
2. Bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pembentukan Perda Kota Tegal.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan ditujukan oleh peneliti dalam memberikan sumbangsih pada perkembangan bidang Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal dalam pembentukan suatu peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, hasil penelitian ini membawa manfaat bagi masyarakat secara transparan, luas dan terbuka untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal dalam pembentukan suatu peraturan daerah selama periode 2014 sampai dengan saat ini;
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini menjadi bahan kajian dan masukan bagi Anggota DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Daerah Kota Tegal.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir dalam penelitian ini akan digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1.
Kerangka pemikiran



Penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum **Lawrence Friedman M**, menyatakan bahwa sistem⁸ adalah sekelompok bagian-bagian dan sebagainya yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud dengan cara dan metode yang teratur. Menurut Lawrence Friedman M,⁹ sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri atas bagian-bagian atau unsur-unsur, dimana unsur satu dengan unsur lain saling berhubungan secara fungsional. Secara teoritik, masing-masing unsur itu terdiri dari subsistem-subsistem yang masing-masing subsistem terdiri dari unsur-unsur yang satu sama lain juga berhubungan secara fungsional.

Sistem adalah kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang satu dengan yang lain saling bergantung untuk mencapai tujuan tertentu. Banyak yang memberi definisi tentang istilah sistem ini. Ada yang mengatakan bahwa sistem adalah keseluruhan yang terdiri dari komponen atau bagian yang terjalin dalam hubungan antara komponen yang satu dengan yang yang lain secara teratur.¹⁰

Seperti halnya sistem hukum nasional Indonesia adalah sistem hukum yang berlaku di seluruh Indonesia yang meliputi semua unsur hukum (seperti isi, struktur, budaya,¹¹ sarana, peraturan perundang-undangan, dan semua sub unsurnya) yang antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan

⁸ Ari Prahasta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Scientific Press, 2013), hlm 412.

⁹ Lawrence Friedman, *The Legal System*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), lihat pula Ade Saptono, *Budaya Hukum & Kearifan Lokal Sebuah Perspektif Perbandingan*, (Jakarta: FHUP Press, 2014), hlm 76-77

¹⁰ Lihat dalam Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, (Illinois: Homewood, 1979), hlm 4.

¹¹ Tiga unsur subsistem ini diambil dari Lawrence M. Friedman, *American Law: An introduction*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), hlm 77. Lihat juga dalam Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, (New York: Simon and Schuter, 1973), hlm 123.

bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketika menyebutkan unsur-unsur utama sistem hukum, banyak orang yang mengacu pada Lawrence Friedman¹² yang menyebutkan bahwa hukum paling baik dipahami sebagai suatu sistem, yaitu sebuah sistem yang terdiri dari tiga unsur yaitu struktur, substansi, dan kultur. Dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut:

Struktur, adalah seperangkat kelembagaan yang diciptakan dalam kerangka sistem yang ada untuk mendorong bekerjanya sistem hukum itu sendiri;

Substansi, produk (output) dari bekerjanya sistem hukum (legislasi, aplikasi, yudikasi, eksekusi dan evaluasi);

Kultur, nilai-nilai atau keseluruhan kekuatan sosial dan keseluruhan kekuatan hukum yang dijadikan bahan masukan (input) ke sebuah proses bekerjanya struktur dan sebagai pengikat bekerjanya struktur itu sekaligus dapat menganggap bahwa unsur-unsur dari satu sistem hukum tersebut pada dasarnya menentukan bagaimana hukum dibentuk, dilaksanakan, dan difungsikan untuk mencapai tujuan sistem pemerintahan negara Indonesia.

Sudut pandang sistem hukum sebagai satu kesatuan unsur-unsur yaitu *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum) adalah institusi penegak hukum, dan *legal culture* (budaya hukum) yakni nilai dan

¹² Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Perkasa, 2010), hlm 21.

pandangan masyarakat tentang hukum dalam keniscayaan.¹³ Friedman selanjutnya menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni: ¹⁴

Pertama, faktor substansi hukum dimaksudkan adalah aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam suatu sistem. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu. Mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.

Kedua, faktor struktural dalam hal ini adalah bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia, misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Ketiga, faktor kultural dalam hal ini sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran serta harapan. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum maka hukum tak berdaya.

Maka secara singkat, cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum adalah struktur diibaratkan sebagai mesin¹⁵; substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin itu; dan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau memastikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin digunakan.

¹³ Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja, Penulisan hukum tentang Membangun Hukum Indonesia Paradigma Pancasila dalam sebuah buku kumpulan penulisan hukum karya Mukhtie Fajar dkk, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 122.

¹⁴ Hamzah Halim dkk, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2013), hlm 7.

¹⁵ Lawrence M. Friedman sebagaimana dikutip oleh Faried Ali dkk, *Studi Sistem Hukum Indonesia untuk Kompetensi Bidang Ilmu-Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan dalam Payung Pancasila*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2012), hlm 20-21.

Penelitian dengan judul Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Tegal (Studi tentang Pembentukan Perda Periode 2014-2019). Dari segi struktur, akan lebih digali lebih dalam bagaimanakah DPRD Kota Tegal dalam menjalankan fungsi legislasi, hambatan-hambatan apa saja yang dialami DPRD Kota Tegal dalam menjalankan fungsi legislasi, upaya apakah yang dapat mengatasi perihal hambatan tersebut dan membandingkan dengan hasil evaluasi fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode sebelumnya serta membandingkan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di daerah-daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota yang lain).

Segi Substansi hukum, akan digali lebih dalam mengenai bagaimana proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal, apakah sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, apakah DPRD Kota Tegal sudah memiliki dan berpedoman pada Perda tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam membentuk suatu Perda.

Segi Kultur hukum, akan digali lebih dalam mengenai bagaimanakah *mindset* atau pola pikir, kebiasaan anggota dewan dalam melaksanakan fungsi legislasi.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara-cara ilmiah untuk memahami dan memecahkan masalah, sehingga didapatkan kebenaran yang sifatnya kebenaran ilmiah.¹⁶ Kebenaran itu sendiri diungkap dengan cara yang sistematis, metodologi, dan konsisten. Melalui sebuah penelitian maka data yang telah terkumpul kemudian dilakukan analisis dan konstruksi.

Setiap tahap dalam kegiatan penelitian tersebut di atas harus didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan proses analisis.¹⁷

Sebuah penelitian memerlukan sebuah metode. Ilmu yang mempelajari metode penelitian ini disebut dengan metodologi penelitian, yaitu ilmu yang mempelajari tentang metode-metode dalam penelitian. Metode penelitian ini adalah cara mengenai metode yang digunakan dalam penelitian.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti oleh Penulis, maka metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan

¹⁶ Muhammad Idrus, *Metode Penulisan Ilmu-Ilmu Sosial*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 13.

¹⁷ Mukti Fajar dkk, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 23.

adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁸ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).

Pendekatan normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, dan menganalisis peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian.¹⁹ Dapat pula dikatakan sebuah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum, baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan maupun teori/pendapat ahli hukum dan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*²⁰) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Maka, dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisis teori-teori yang berkaitan dengan Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 13–14.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2012), hlm 7.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009), hal. 93.

Pembentukan Perda berdasarkan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang relevan.

2. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sesuai dengan metode pendekatan yang dipakai yaitu pendekatan yuridis normatif adalah melalui studi kepustakaan dimaksudkan untuk mencari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pendapat-pendapat para ahli, baik hukum maupun disiplin ilmu lainnya sebagai landasan analitis terhadap pokok permasalahan yang akan dibahas. Studi kepustakaan juga diarahkan untuk menganalisis peraturan-peraturan hukum yang ada.

Klasifikasian bahan pustaka yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Bahan hukum primer terdiri dari; UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal.

2. Bahan hukum sekunder terdiri dari; bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yaitu berupa, literatur, hasil penelitian, observasi kasus, laporan-laporan penelitian, kliping-kliping koran, majalah, jurnal yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.
3. Bahan hukum tersier terdiri dari; bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder antara lain artikel, berita dari internet, majalah, Koran, kamus hukum dan bahan diluar bidang hukum yang dapat menunjang data penelitian.

3. Metode Pengumpulan Data

Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui studi kepustakaan, dikumpulkan melalui studi literature, dokumen dan dengan mempelajari ketentuan perundang-undangan tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah yang relevan dengan materi penelitian.

Di samping studi kepustakaan, data pendukung juga diharapkan diperoleh dengan melakukan wawancara dengan pejabat di instansi-instansi terkait dengan penelitian ini, sebagai penunjang data sekunder.²¹

²¹ Beni Ahmad Soebani, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke-1, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm. 103

4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini diperoleh setelah semua data yang dibutuhkan diperoleh, maka analisis data dapat dilakukan dengan analisis kualitatif,²² yaitu menganalisis data sesuai peruntukannya secara sistematis dan logis, sehingga memperoleh kejelasan dalam menjawab permasalahan untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat ilmiah.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah kesimpulan yang deduktif,²³ yaitu kesimpulan yang diambil berdasarkan penjelasan-penjelasan yang bersifat umum hingga mendapatkan kesimpulan yang khusus dalam menjawab permasalahan.

G. Sistematika Penulisan

Suatu penulisan yang baik harus disusun secara runtut dan sistematis agar mudah dipahami isinya oleh pembaca, sehingga tujuan dari penulisan dapat tercapai. Hal tersebut berlaku pula dalam penyusunan tesis sebagai suatu karya ilmiah. Sistematika penulisan tesis ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Pemikiran, Tujuan, Manfaat dan Sistematika Penulisan tesis.

²² Seno Anggoro, *Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah sebagai Instrumen Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Tegal*, (Tesis UNDIP: Semarang, 2015), hlm 12.

²³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 9

- b. Bab II Tinjauan Pustaka. Bab ini menguraikan tentang konsep-konsep dan teori-teori yang berhubungan dengan judul Tesis, antara lain teori sistem hukum Lawrence Freidman, dan konsep-konsep yang dipergunakan untuk mendukung hasil penelitian meliputi Otonomi daerah, Fungsi DPRD dan Pembentukan Peraturan Daerah.
- c. Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab ini akan menyajikan data yang diperoleh dalam penelitian baik melalui studi kepustakaan maupun pengamatan di lapangan, selanjutnya pembahasan data dimaksud, dilakukan sesuai dengan atau tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan dalam Bab I tersebut di atas.
- d. Bab IV Penutup. Bab ini terdiri dari Kesimpulan atas pembahasan hasil penelitian sesuai judul tesis ini sebagaimana yang dipaparkan dalam Bab III tersebut di atas. Disertai dengan saran-saran yang dapat dijadikan sebagai upaya untuk mendukung kesimpulan dan diharapkan dapat memberikan gambaran atas hasil penelitian yang diperoleh.

H. ORISINALITAS PENELITIAN

| Peneliti Terdahulu | | | | Tesis ini |
|--------------------|--|---|---|---|
| No | Nama Peneliti | Judul | Fokus Kajian | Pembaharuan |
| 1. | Meri Yani, SH, MH (Staf Pengajar FH Universitas Jambi) | Fungsi Legislasi dalam Kerangka Otonomi Daerah (Studi Kasus DPRD Kota Jambi dan DPRD Kabupaten Muaro Jambi) | Evaluasi pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Jambi dan DPRD Kabupaten Muaro Jambi dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi. | Fokus kajian dalam tesis ini lebih menganalisis tentang a. pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 yg akan dibahas meliputi: (1)apakah DPRD Kota Tegal sdh melaksanakan fungsi legislasinya sesuai dg UU; (2)Hambatan apa saja yg dialami dlm menjalankan fungsinya tsb;(3)solusi untuk menangani hambatan tersebut;(4)Membandingkan hasil evaluasi fungsi legislasi pada periode sebelumnya; membandingkan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD pada daerah-daerah (Prov/Kab/Kota yang lain. b. Bagaimana proses pembentukan perda kota tegal. apakah sudah sesuai dg UU No 12/2011. |

| Peneliti Terdahulu | | | | Tesis ini |
|--------------------|---|---|--|---|
| No | Nama Peneliti | Judul | Fokus Kajian | Pembaharuan |
| 2. | Nanda Pratama Sukoco (Jurnal Tesis Magister Kebijakan Publik, UNAIR), 2012 | Peran Badan Legislati dalam Pembentukan Perda inisiatif DPRD Provinsi Jawa Timur. | Peran Badan Legislati DPRD Provinsi Jawa Timur dalam Pembentukan Perda inisiatif DPRD dan Evaluasi kinerja Badan Legislati apakah telah sesuai dengan tugas dan fungsi dalam pembentukan perda inisiatif DPRD Prov Jawa Timur. | Fokus kajian dalam tesis ini lebih menganalisis tentang a. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 yg akan dibahas meliputi: (1)apakah DPRD Kota Tegal sudah melaksanakan fungsi legislasi-nya sesuai dg UU; (2)Hambatan apa saja yg dialami dlm menjalankan fungsinya tsb; (3)solusi untuk menangani hambatan tersebut; (4)Membandingkan hasil evaluasi fungsi legislasi pada periode sebelumnya; membanding kan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD pada daerah-daerah (Prov/ Kab/Kota yang lain. b. Bagaimana proses pembentukan perda kota tegal. apakah sudah sesuai dg UU No 12/2011. |

| Peneliti Terdahulu | | | | Tesis ini |
|--------------------|--|--|--|--|
| No | Nama Peneliti | Judul | Fokus Kajian | Pembaharuan |
| 3. | Petrus Agapa (Jurnal Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri Jakarta, 2017) | Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam hal Pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014 | <p>Pelaksanaan Fungsi legislasi dalam hal pembuatan peraturan daerah oleh DPRD di Kabupaten Nabire;</p> <p>Kinerja DPRD dalam menerapkan fungsi legislasi;</p> <p>Strategi DPRD dalam mengoptimalisasi fungsi legislasi.</p> | <p>Fokus kajian dalam tesis ini lebih menganalisis tentang</p> <p>a. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 yg akan dibahas meliputi: (1)apakah DPRD Kota Tegal sudah melaksanakan fungsi legislasi-nya sesuai dg UU; (2)Hambatan apa saja yg dialami dlm menjalankan fungsinya tsb; (3)solusi untuk menangani hambatan tersebut; (4)Membandingkan hasil evaluasi fungsi legislasi pada periode sebelumnya; membandingkan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD pada daerah-daerah (Prov/ Kab/Kota yang lain.</p> <p>b. Bagaimana proses pembentukan perda kota tegal. apakah sudah sesuai dg UU No 12/2011.</p> |

| Peneliti Terdahulu | | | | Tesis ini |
|--------------------|--|---|---|--|
| No | Nama Peneliti | Judul | Fokus Kajian | Pembaharuan |
| 4. | Hayat Raiyatul (Tesis MIH Universitas Andalas, 2015) | Pelaksanaan Fungsi Legislatif DPRD Kabupaten Solok dalam Pembentukan Perda Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari | <p>Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok Periode 2004-2009 dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari;</p> <p>Apakah perlu optimalisasi penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006</p> | <p>Fokus kajian dalam tesis ini lebih menganalisis tentang</p> <p>a. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 yg akan dibahas meliputi:</p> <p>(1)apakah DPRD Kota Tegal sudah melaksanakan fungsi legislasi-nya sesuai dg UU;</p> <p>(2)Hambatan apa saja yg dialami dlm menjalankan fungsinya tsb;</p> <p>(3)solusi untuk menangani hambatan tersebut;</p> <p>(4)Membandingkan hasil evaluasi fungsi legislasi pada periode sebelumnya;</p> <p>membandingkan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD pada daerah-daerah (Prov/Kab/Kota yang lain.</p> <p>b. Bagaimana proses pembentukan perda kota tegal. apakah sudah sesuai dg UU No 12/2011.</p> |

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik. Dimana ketentuan ini mengatur bahwa negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan. Oleh karena itu, daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Negara kesatuan di dalamnya ada organisasi yang dibentuk sebagai daerah otonom, namun hak otonominya tidak boleh melampaui kewenangannya sebagai daerah otonom yang merupakan satu kesatuan dari suatu negara. Dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Penggunaan istilah “dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota” dimaksudkan untuk menegaskan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang bersifat hierarkis dan

vertikal.²⁴ Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dan masing-masing berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi (*autonomy*)²⁵ berasal dari bahasa Yunani. *Auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The Legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu, otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi daripada kondisi.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian otonomi²⁶ adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan menurut Dzulkifli dan Utsman Handoyo dalam Kamus Hukum menyebutkan bahwa otonomi daerah²⁷ adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁴ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 2.

²⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2007), hlm. 33.

²⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Indonesia, 2008), hlm 992.

²⁷ Dzulkifli Umar dan Utsman Handoyo, *Kamus Hukum Dictionary Of Law New Edition*, (Surabaya: Mahirsindo Utama, 2014), hlm 296.

Dari pemahaman mengenai otonomi tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah adalah²⁸:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonomi. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah dan yang diserahkan kepala daerah. Kemandirian dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian di suatu daerah. Di dalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonominya tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurusnya rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. dengan demikian suatu daerah otonomi adalah daerah yang tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan daerah lainnya baik secara vertical maupun horizontal, karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

²⁸ Syaukani, HR. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, (Gerbang Dayaku. Samarinda: Percetakan Kabupaten Kutai Kalimantan Timur, 2010), hlm 148.

Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Secara konsepsional pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah dalam konteks hukum kenegaraan sebenarnya dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.³⁰ Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun

²⁹ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm 21.

³⁰ Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat, Otonomi dan Demokrasi*, (Bantul: Kreasi Wacana, 2014), hlm 62.

otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.³¹

Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.³²

Konsekuensi Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum tentunya mempunyai otonomi, yakni berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal.

Demikian maka, perlunya otonomi daerah adalah untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat dan demi keperluan masing-masing daerah yang bersangkutan. Otonomi dilaksanakan sebagai suatu acara untuk menjaga dan memelihara negara kesatuan. Diberikan kebebasan dengan

³¹ _____, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2015), Hlm 27

³² <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2015/09/memahami-paradigma-undang-undang-nomor.html>, diakses pada 26 Agustus 2017.

aturan yang telah ditentukan oleh undang-undang secara mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri, diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Daerah dalam hal ini ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan publik lain hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

B. Fungsi DPRD

John Stuart Mill mengemukakan 2 (dua) argumen pentingnya lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah (*Consideration on Representation Government*),³⁴ yaitu:

First, that local political institutions would be an essential element in a system of democratic government, because they widen the opportunity to participate and provide the capacity to educate the citizen in the practice of politics government. Second, that substantial scope for local administration made practical sense because local interest, knowledge and capacity to oversee made the prospect of likely: "In the details of management, therefore, the local bodies will generally have the advantage".

(Pertama, institusi politik lokal merupakan unsur penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi, karena mereka memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan mengadakan pendidikan kepada warga negara dalam praktek politik pemerintahan. Kedua, lingkup substansi pemerintah lokal

³³ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, (Jakarta: Sofimedia, 2011), hlm 169.

³⁴ Desmond King and Gerry Stoker, (Eds.), *Rethinking Local Democracy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1996), hlm 5.

memberi pengertian praktek, karena kepentingan lokal, pengetahuan dan kemampuan untuk melihat prospek pemerintahan yang efektif dan efisien jauh lebih baik mungkin dalam rangka keberhasilan pelayanan: Dalam seluk beluk manajemen, oleh karena itu, merupakan keuntungan pemerintah lokal secara umum).

S.H Sarundajang sebagaimana yang telah dikutip oleh Marzuki Lubis mengatakan bahwa diperlukannya pemerintahan perwakilan daerah yang mempunyai dua kegunaan.³⁵ Salah satunya adalah “*administratif*”, yaitu menyediakan fasilitas dan pelayanan. Yang lainnya adalah “*perwakilan*”, yang melibatkan warga negara dalam menentukan keperluan umum daerah tertentu dan cara memperolehnya. Pemerintahan perwakilan daerah (atau saat ini adalah seperti DPRD) merupakan hasil dari suatu proses yang merentangkan dan menghubungkan unsur-unsur “*perwakilan*” dan “*administrasi*” tersebut di tingkat daerah sehingga dapat sampai dengan baik dan merata kepada masyarakat.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Pemahaman ini memberikan cara pandang, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

³⁵ Marzuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm 12.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar³⁶ yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Konsekuensi hukum sebagai mitra sejajar, maka dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Konstruksi hukum terhadap Urusan Pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipetakan sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan absolut terdiri dari politik

³⁶ Nanda Pratama Sukoco, *Peran Badan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur*, (UNAIR Surabaya: Jurnal Administrasi Publik Th.II Nomor 8, Juli-Desember 2012), Hlm 92.

luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama;

2. Urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan umum.

Hukum merupakan produk politik mengantarkan fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula.³⁷ Sehingga dapat dikatakan bahwa Anggota DPRD adalah aktor politik yang mewakili rakyat di lembaga legislatif daerah yang akan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Artinya kedudukan DPRD setara dengan pemerintah daerah. Kedudukan yang sejajar bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar yang artinya tidak saling membawahi. Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (budgeting), dan pengawasan (controlling).³⁸

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di provinsi. kabupaten/kota.

³⁷ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transtation: Toward Responsive Law*, (New York: Harper and Row, 1978), hlm 179.

³⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/DPRD>, diakses pada 26 Agustus 2017.

Fungsi legislasi berdasarkan *Dictionary of Law* karya John M. Echols adalah berawal dari kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris yaitu “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.³⁹ Sebagai salah satu fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Woddrow Wilson⁴⁰ mengatakan bahwa “*legislation is an aggregate, not a simple production*”.

Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin⁴¹ mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*emacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini adalah peraturan daerah).

Jimly Asshidiqie⁴² menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu : (i) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (ii) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (iii) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (iv) Pemberian persetujuan pengikatan atau

³⁹ John M. Echols, *Dictionary of Law*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm 353.

⁴⁰ Woddrow Wilson, sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), hlm 79.

⁴¹ Jeremy Bentham dan John Austin, dalam Saldi Isra, *Ibid.*, hlm 79.

⁴² Jimly Asshidiqie, dalam Saldi Isra, *Ibid.*

ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Fungsi legislasi merupakan fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Fungsi legislasi atau dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebut dengan fungsi pembentukan peraturan daerah, harus dilaksanakan dengan cara:⁴³

1. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
2. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah;
3. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

Fungsi anggaran, dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD provinsi/kabupaten/kota yang diajukan oleh Kepala Daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan RKPD;
2. Membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi/Kabupaten/Kota;
3. Membahas rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota; dan

⁴³ Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Membahas rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Pertanggungjawaban APBD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Fungsi pengawasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah;
2. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Fungsi legislasi oleh DPRD merupakan serangkaian tanggung jawab untuk ikut berperan dalam penyusunan peraturan daerah bersama kepala daerah. Kedudukan yang sama antara DPRD dan kepala daerah seharusnya mampu membentuk Perda yang berkualitas, *up to date* dan sesuai dengan kondisi zaman. Namun hubungan legislatif dan pemerintah daerah ini belum bisa berjalan dengan baik karena kurang optimalnya sumber daya manusia yang ada.

Anggota DPRD yang memiliki otoritas dalam legislasi terkadang tidak memiliki kompetensi dalam bidang perancangan undang-undang, sehingga kinerja DPRD dipertanyakan. Di samping itu, pengukuran kinerja DPRD dari fungsi legislasi bisa diukur dari berapa banyak Peraturan daerah yang disahkan secara konteks membela kepentingan masyarakat, berkualitas, mendorong kemajuan dunia usaha yang ujungnya menggerakkan sektor ekonomi daerah dan tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

Maka, pentingnya anggota DPRD dalam meningkatkan kompetensi di bidang legal drafting.

C. Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai Negara Kesatuan yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib, antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan serta pemberlakuannya.⁴⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa arti kata “proses” yaitu :

1. Urutan kejadian dalam perkembangan sesuatu;
2. Rangkaian tindakan, pembuatan, atau pengolahan suatu produk;
3. Perkara dalam pengadilan.⁴⁵

Kata “pembentukan” berasal dari kata dasar “bentuk”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, pembuatan, cara membentuk kabinet baru mendapat tantangan dari pihak oposisi.

Lon L. Fuller memandang dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Tujuan pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil

⁴⁴ Pipin Syarifin, *Op.Cit*, hal 133.

⁴⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit*, hlm. 791.

apabila ia sampai pada tingkat tertentu memerhatikan asas-asas yang diambilnya dalam *principles of legality*⁴⁶, yaitu:

1. Tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
2. Peraturan yang sudah dibuat harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-Peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Peraturan-Peraturan harus tetap, tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain;
8. Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Hamid S. Attamimi dalam bukunya yang berjudul Hukum tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan (hukum tata Negara) sebagaimana telah dikutip oleh Hamzah Halim, menyebutkan bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi

⁴⁶ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, (New Haven&London: Yale University Press,1971), hlm 38-39. Lihat juga dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2012), hlm 50.

asas-asas pembentukan peraturan yang baik terdiri dari asas formal dan materiil sebagai berikut⁴⁷:

1. Asas-asas formal dengan rincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. asas materi muatan yang tepat;
 - e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - f. asas dapatnya dikenali.
2. Asas-asas materiil dengan perincian:
 - a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

⁴⁷ Hamzah Halim dkk. *Op.Cit.*, hlm 17

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota⁴⁸

Proses atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan daerah adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan daerah. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan kegiatan perancangan dan penyusunan rancangan peraturan daerah baik oleh DPRD maupun Kepala Daerah, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, sampai pada tahap akhir, yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap rancangan peraturan daerah tersebut⁴⁹ sehingga bisa berlaku sebagai peraturan daerah sebagai suatu regulasi yang digunakan dalam pedoman peraturan di daerah tersebut.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dasar hukum pembentukan peraturan daerah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

⁴⁸ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Undang-Undang RI Nomor 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Lembaran Daerah, dan Berita Daerah*, (Jakarta: CV. Tamita Utama, 2011), hlm 8. Lihat pula dalam Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo, 2013), hlm 8.

⁴⁹ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2008), hlm 10.

undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (pasal 236 s/d pasal 257) serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah⁵⁰ adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah wajib membentuk peraturan daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, peraturan daerah dalam hal ini dibentuk oleh DPRD bersama dengan persetujuan kepala daerah. Peraturan daerah memuat materi muatan⁵¹ penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, materi muatan peraturan daerah dapat berupa materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan dan materi muatan peraturan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2010), hal 190.

⁵¹ Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan peraturan daerah mencakup tahapan sebagai berikut (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan):

1. Perencanaan

Pada tahap perencanaan, dilakukan dalam suatu Program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu.

2. Penyusunan

Merupakan teknik atau cara-cara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 64 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

3. Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun dalam hal pembahasan dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.

4. Pengesahan atau penetapan

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

5. Pengundangan

Peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah. Dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

Inisiatif dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari :

1. Inisiatif Eksekutif, dilakukan tahapan kegiatan sebagai berikut :
 - a. Usulan dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bersangkutan;
 - b. Rapat persiapan;
 - c. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan;
 - d. Penyusunan Draft Rancangan Peraturan Daerah;
 - e. Pembahasan Draft Rancangan Peraturan Daerah oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah, dengan mengikutsertakan OPD terkait dan tenaga ahli yang dibutuhkan;
 - f. Melakukan sosialisasi dalam rangka uji punlik terhadap draft Raperda yang telah disusun, untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam rangka penyempurnaan substansi materi;
 - g. Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi substansi Raperda;
 - h. Membuat surat usulan Bupati/Walikota dengan dilampiri draft Raperda untuk selanjutnya disampaikan kepada

2. Inisiatif DPRD

Perda yang telah diusulkan DPRD akan dibahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dilakukan dalam Propemperda Provinsi/Kabupaten/Kota yang disusun oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Propemperda ini ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Propemperda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan Judul Rancangan Peraturan Daerah, serta materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, yang meliputi :
 - a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur;
 - d. Jangkauan dan arah pengaturan.

2. Tahap Penyusunan Propemperda Provinsi/Kabupaten/Kota antara DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Hasil dari Propemperda Provinsi/Kabupaten/Kota ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD.
3. Tahap Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dilakukan oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota bersama Gubernur/Bupati/Walikota dan dilaksanakan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Gubernur/Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah lalu disampaikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
4. Tahap Pengesahan dilakukan pembubuhan tanda tangan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota ini oleh Gubernur/Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah ini disetujui bersama oleh

DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota. Sehingga Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah.

5. Tahap Pengundangan, Peraturan Daerah yang telah disahkan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah dan disebarluaskan kepada seluruh masyarakat.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1. asas kejelasan tujuan;
2. asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. asas dapat dilaksanakan;
5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. asas kejelasan rumusan; dan
7. asas keterbukaan.⁵²

Materi muatan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:

1. asas pengayoman;
2. asas kemanusiaan;
3. asas kebangsaan;
4. asas kekeluargaan;
5. asas kenusantaraan;
6. asas Bhineka Tunggal Ika;

⁵² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

7. asas keadilan;
8. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. asas ketertiban dan kepastian hukum;
10. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵³

⁵³ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan itu dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

1. Deskripsi Umum Kota Tegal

Kota Tegal merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Tengah, terletak 165 km sebelah barat Kota Semarang atau 329 km sebelah timur Jakarta. Dimana Kota Tegal terletak di antara 109°08' - 109°10' Bujur Timur dan 6°50' - 6°53' Lintang selatan, dengan wilayah seluas 39,68 Km² atau kurang lebih 3.968 Hektar. Kota yang berada di wilayah Pantura, dari

peta orientasi Provinsi Jawa Tengah berada di Wilayah Barat, dengan bentang terjauh utara ke selatan 6,7 km dan barat ke timur 9,7 km.⁵⁴

Dilihat dari letak geografis, posisi Tegal sangat strategis sebagai penghubung jalur perekonomian lintas nasional dan regional di wilayah Pantura yaitu dari barat ke timur (Jakarta-Tegal-Semarang-Surabaya) dengan wilayah tengah dan selatan Pulau Jawa (Jakarta-Tegal-Purwokerto-Yogyakarta-Surabaya) dan sebaliknya.

Secara administratif pemerintahan Kota Tegal terdiri atas 4 kecamatan yaitu (Kecamatan Margadana, Tegal Barat, Tegal Timur dan Tegal Selatan);⁵⁵ 27 kelurahan yaitu (Kelurahan Sumurpanggang, Margadana, Krandon, Kalinyamat Kulon, Cabawan, Kaligangsa, Pesurungan Lor, Tegalsari, Kraton, Kemandungan, Debong Lor, Muarareja, Pesurungan Kidul, Pekauman, Randugunting, Debong Tengah, Debong Kulon, Katuren, Tunon, Kalinyamat Wetan, Bandung, Debong Kidul, Mintaragen, Panggung, Mangkukusuman, Kejambon dan Slerok); 159 RW dan 1.071 RT.

Jumlah penduduk Kota Tegal hingga saat ini sebesar 300.067 jiwa. Kota Tegal dipimpin oleh seorang Plt. Walikota yang dijabat oleh Drs. HM. Nursholeh M., MPd. Berdasarkan jumlah penduduk di Kota Tegal maka kursi yang diperebutkan pada pemilihan umum tahun 2009 sejumlah 25 kursi dan pemilihan umum tahun 2014 sejumlah 30 kursi.

⁵⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Tegal#Pusat_pemerintahan, dikutip tanggal 28 November 2017.

⁵⁵ Pasal 3 ayat (2) Peraturan daerah Kota Tegal Nomor 4 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Tegal.

Berikut merupakan visi dan misi dari Kota Tegal, yaitu Visi Kota Tegal adalah Terwujudnya Kota Tegal yang Sejahtera dan Bermartabat Berbasis Pelayanan Prima. Sedangkan Misi Kota Tegal adalah sebagai berikut:

1. Mengoptimalkan Pelayanan kepada masyarakat dalam rangka tatakelola
2. Pemerintahan yang baik dan bersih (*Good and Clean Governance*) serta Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN);
3. Mewujudkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas;
4. Berbudi Pekerti Luhur dan Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
5. Mewujudkan perekonomian daerah yang berdaya saing berbasis keunggulan potensi lokal;
6. Mewujudkan infrastruktur yang memadai dan kelestarian lingkungan untuk pembangunan berkelanjutan;
7. Mewujudkan kesatuan sosial serta ketentraman dan ketertiban masyarakat yang mendorong pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.

Diharapkan dengan visi dan misi tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Tegal dapat berjalan sebagaimana yang telah dicantumkan dan diamanatkan di dalamnya.

2. Deskripsi Umum tentang DPRD Kota Tegal Periode 2009-2014

Tabel 1. Komposisi Anggota DPRD Kota Tegal Periode 2009-2014

| No | Nama | Fraksi |
|----|---------------------------------|-------------------------------|
| 1 | Abas Toya Bawasir, S.E | Partai Hati Nurani Rakyat |
| 2 | Desi Damayanti, ST | Partai Peduli Rakyat Nasional |
| 3 | Rofi'i Ali, S.Si | Partai Keadilan Sejahtera |
| 4 | Rachmat Raharjo | Partai Keadilan Sejahtera |
| 5 | Drs. Darni Imadudin | Partai Keadilan Sejahtera |
| 6 | H. Hadi Sutjipto, SH | Partai Amanat Nasional |
| 7 | H. Wardjo Rahardjo | Partai Amanat Nasional |
| 8 | Abdullah Sungkar , SE., ST., MT | Partai Amanat Nasional |
| 9 | H. Harun Abdi Manaf, SH | Partai Amanat Nasional |
| 10 | Ansori Azizi | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 11 | Hery Budiman | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 12 | Edy Dadang Subagyo | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 13 | Siti Maryam | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 14 | Wasmad Edi Susilo, SH | Partai Golongan Karya |
| 15 | Drs. H. Soebarno | Partai Golongan Karya |
| 16 | H. Yakin Basuki | Partai Golongan Karya |
| 17 | Hj. Kunharjanti S, SE | Partai Golongan Karya |
| 18 | Soeparjo Ali | Partai Golongan Karya |
| 19 | Eny Yuningsih, SH | Partai Golongan Karya |
| 20 | Akhmad Riandi | PDI Perjuangan |
| 21 | H. Edy Suripno, SH | PDI Perjuangan |
| 22 | Mohammad Syarifudin | PDI Perjuangan |
| 23 | Kusnendro, ST | PDI Perjuangan |
| 24 | Dedy Wahyudin, SE | PDI Perjuangan |
| 25 | Wiwik Mastuti | PDI Perjuangan |

Jumlah kursi yang didapatkan DPRD Kota Tegal Periode 2009-2014 sejumlah 25 (dua puluh lima) kursi. Dengan komposisi 1 (satu) kursi Partai Hati Nurani Rakyat, 1 (satu) Kursi Partai Peduli Rakyat Nasional, 3 (tiga)kursi Partai Keadilan Sejahtera, 4 (empat) Kursi Partai Amanat Nasional, 4 (empat) Kursi Partai Kebangkitan Nasional, 6 (enam) Kursi Partai Golongan Karya dan 6 (enam) Kursi PDI Perjuangan.

Dilihat dari segi latar belakang pendidikan, jumlah anggota DPRD lulusan SMA sejumlah 12 (dua belas) orang dan sisanya sejumlah 12 (dua belas) orang adalah lulusan Sarjana dan hanya 1 (satu) orang lulusan Magister. Dari 13 (tiga belas) orang lulusan sarjana tersebut, anggota DPRD yang berlatar belakang pendidikan Sarjana Hukum adalah sebanyak 5 (lima) orang dengan didukung oleh 2 (dua) orang staf ahli hukum.

3. Deskripsi Umum DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019

Tabel 2. Komposisi Anggota DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019

| No | Nama | Fraksi |
|----|--------------------------|-------------------------------|
| 1 | Riana Santy, A.Md | Partai Nasional Demokrat |
| 2 | Efi Ifanna | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 3 | Hj. Siti Maryam | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 4 | Yusuf Al Baihaqi, SH | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 5 | Drs. H. Ansori Faqih | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 6 | Hery Budiman | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 7 | Rofi'i Ali, S.Si | Partai Keadilan Sejahtera |
| 8 | Untung Marwadi | Partai Keadilan Sejahtera |
| 9 | Rachmat Rahardjo | Partai Keadilan Sejahtera |
| 10 | Triono | PDI Perjuangan |
| 11 | Hj. Rosalina, S.IP, MH | PDI Perjuangan |
| 12 | Sutari, SH | PDI Perjuangan |
| 13 | Wiwik Mastuti | PDI Perjuangan |
| 14 | Sri Puji Astuti, S.Sos | PDI Perjuangan |
| 15 | Susanto Agus Priyono, SH | PDI Perjuangan |
| 16 | H. Edy Suripno, SH, MH | PDI Perjuangan |
| 17 | Eko Patrio Sumadi | PDI Perjuangan |
| 18 | Wasmad Edi Susilo, SH | Partai Golongan Karya |
| 19 | Enny Yuningsih, SH | Partai Golongan Karya |
| 20 | Moh. Taufik | Partai Golongan Karya |
| 21 | Sodik Gagang | Partai Golongan Karya |
| 22 | Sudarso | Partai Gerakan Indonesia Raya |
| 23 | H. Sisdiono, S.Pd | Partai Gerakan Indonesia Raya |
| 24 | Hendria Priatmana, SE | Partai Demokrat |
| 25 | H. Akhmad Satori, SE | Partai Demokrat |
| 26 | Hj. Tuti Alawiyah, SE | Partai Amanat Nasional |
| 27 | Nur Fitriani, SE., Akt | Partai Amanat Nasional |
| 28 | Suprianto, SPd | Partai Persatuan Pembangunan |

| | | |
|----|-----------------------|---------------------------|
| 29 | Ely Rosana | Partai Hati Nurani Rakyat |
| 30 | Abas Toya Bawazie, SE | Partai Hati Nurani Rakyat |

Jumlah kursi yang didapatkan DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 sejumlah 30 (tiga puluh) kursi. Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, jumlah kursinya bertambah hingga 5 (lima) kursi. Dengan jumlah anggota yang jauh lebih banyak itu, diharapkan DPRD Kota Tegal dapat lebih baik kinerjanya dibandingkan dengan anggota DPRD pada periode sebelumnya yang hanya berjumlah 25 (dua puluh lima) orang. Dan sejumlah 9 (Sembilan) orang anggota DPRD Kota Tegal merupakan ‘orang lama’ pada masa keanggotaan 2009-2014 sehingga mereka dianggap sudah paham betul wewenang, tugas dan fungsinya sebagai anggota DPRD serta mana-mana program yang belum dapat tercapai pada masa sebelumnya. Sehingga diharapkan program-program tersebut kemudian dapat dicapai pada periode 2014-2019.

Komposisi Anggota DPRD didominasi oleh partai yang memiliki suara terbanyak yaitu PDI Perjuangan sejumlah 8 (delapan) kursi, Partai Kebangkitan Bangsa sejumlah 5 (lima) kursi, Partai Golongan Karya sejumlah 4 (empat) kursi, Partai Keadilan Sejahtera sejumlah 3 (tiga) kursi, Partai Demokrat sejumlah 2 (dua) kursi, Partai Amanat Nasional 2 (dua) kursi, Partai Hati Nurani Rakyat 2 (dua) kursi, Partai Gerakan Indonesia Raya 2 (dua) kursi dan masing-masing 1 (satu) kursi untuk Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Nasional Demokrat.

Dilihat dari segi latar belakang pendidikan, periode kali ini jumlah anggota DPRD Kota Tegal yang lulusan SMA sama dengan periode sebelumnya yaitu sejumlah 12 (dua belas) orang, lulusan Diploma dan Sarjana sejumlah 18 (delapan belas) orang, termasuk 2 (dua) orang lulusan Magister. Dari sejumlah 30 (tiga puluh)

orang, sebanyak 7 (tujuh) orang yang berlatar belakang pendidikan hukum dan hanya didukung oleh 1 (satu) orang Staf Ahli hukum.

Berdasarkan susunan dan jumlah keanggotaan DPRD tersebut, mencerminkan tentang besarnya tanggung jawab anggota DPRD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat. Hingga seluruh anggota DPRD yang berasal dari masing-masing fraksi yang telah terbentuk tersebut selanjutnya ditempatkan dalam komisi-komisi yang sesuai dengan kemampuannya masing-masing pada bidang yang dibutuhkan oleh DPRD Kota Tegal.

Adapun jumlah komisi DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Komposisi Komisi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019⁵⁶

| No | Komisi | Bidang | Jumlah Anggota |
|--------|--------|-------------------------------|----------------|
| 1 | I | Hukum dan Pemerintahan | 9 |
| 2 | II | Ekonomi dan Keuangan | 9 |
| 3 | II | Pembangunan dan Kesejahteraan | 9 |
| Jumlah | | | 27 |

4. Alat Kelengkapan DPRD Kota Tegal

DPRD Kota Tegal memiliki alat kelengkapan baik yang bersifat tetap yang dibentuk pada awal masa jabatan dan ada yang bersifat sementara yang dibentuk manakala ada keperluan untuk itu. Ada 6 (enam) alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dimiliki oleh DPRD Kota Tegal, yaitu sebagai berikut:⁵⁷

⁵⁶ Sumber: Kantor Sekretariat DPRD Kota Tegal, 2017

⁵⁷ Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal, Bab VII Pasal 35.

a. Pimpinan;

Pimpinan DPRD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua. Pimpinan DPRD berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD. Ketua DPRD adalah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama. Sedangkan wakil ketua DPRD adalah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga, dan/atau keempat.

b. Badan Musyawarah;

Badan musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Badan musyawarah terdiri atas unsur-unsur fraksi berdasarkan berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan paling banyak $\frac{1}{2}$ (setengah) dari jumlah anggota DPRD.

c. Komisi-komisi;

Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi. Jumlah anggota setiap komisi sebanyak 9 (sembilan) orang. Jumlah komisi sebanyak 3 (tiga) komisi yang terdiri atas:

- Komisi I

(Bidang Pemerintahan umum, hukum perundang-undangan dan HAM, pertanahan, pendidikan, kepegawaian dan aparatur pemerintahan, keagamaan, pemilihan umum, pertahanan dan keamanan, arsip dan perpustakaan, serta pengawasan)

- Komisi II

(Bidang Keuangan, kesehatan, perekonomian, perindustrian, tenaga kerja, kependudukan, statistik, perizinan, transmigrasi, koperasi, penanaman modal, perusahaan daerah, perbankan, layanan umum daerah, kelautan serta pertanian dan peternakan)

- Komisi III

(Bidang Pekerjaan umum, sumber daya manusia, perhubungan, perumahan, tata ruang dan tata kota, lingkungan hidup, perencanaan pembangunan, sumber daya alam dan energi, pemakaman, kebersihan dan persampahan, pertamanan, pariwisata, pemuda, olahraga, kesenian serta keluarga berencana).

d. Badan Kehormatan;

Pembentukan Badan Kehormatan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota Badan Kehormatan dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan jumlah 3 (tiga) orang terdiri atas masing-masing 1 (satu) orang pimpinan, wakil ketua dan anggota Badan Kehormatan.

e. Badan Anggaran;

Anggota Badan Anggaran diusulkan oleh masing-masing fraksi dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak $\frac{1}{2}$ (satu perdua) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya adalah pimpinan Badan Anggaran merangkap anggota. Susunan keanggotaan ketua dan wakil ketua Badan Anggaran ditetapkan dalam rapat paripurna.

- f. Badan Legislasi Daerah (terdiri dari 1 orang ketua dan wakil ketua, serta 7 orang anggota perwakilan fraksi).

Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan masa sidang. Jumlah anggota terdiri 9 (sembilan) orang yang ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi. Keanggotaan terdiri atas masing-masing 1 (satu) orang ketua dan wakil ketua badan legislasi daerah, serta 7 (tujuh) orang anggota.

Badan legislasi daerah bertugas:

- Menyusun rancangan program pembentukan peraturan daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah berserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- Koordinasi untuk penyusunan program pembentukan peraturan daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
- Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
- Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar

rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program pembentukan peraturan daerah;

- Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

DPRD Kota Tegal selain itu juga memiliki alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap (bersifat sementara), yang dinamakan Panitia Khusus (Pansus). Dalam hal diperlukan, DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain berupa panitia khusus. Dimana anggotanya terdiri atas anggota Komisi terkait yang mewakili semua unsur Fraksi. Ketua dan wakil ketua panitia khusus dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus. Adapun panitia khusus ini melaksanakan tugas tertentu yang memerlukan penanganan khusus dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh DPRD.

Alat kelengkapan DPRD Kota Tegal yang mempunyai tugas di bidang pembentukan produk hukum adalah Badan Legislasi Daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah). DPRD pada periode 2009-2014, Badan Legislasi Daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) dibentuk dengan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Tegal Nomor 171/18/2009 tentang Susunan

Keanggotaan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal. Pada periode 2014-2019 Badan Legislasi Daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) dibentuk dengan keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 107/18/2014 tentang Susunan Keanggotaan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal.

Terbentuknya Badan Legislasi Daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) diharapkan supaya DPRD Kota Tegal dalam menjalankan fungsi legislasinya dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya yang telah disebutkan dalam tugas dan wewenangnya dalam Pasal 52 Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal.

B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019

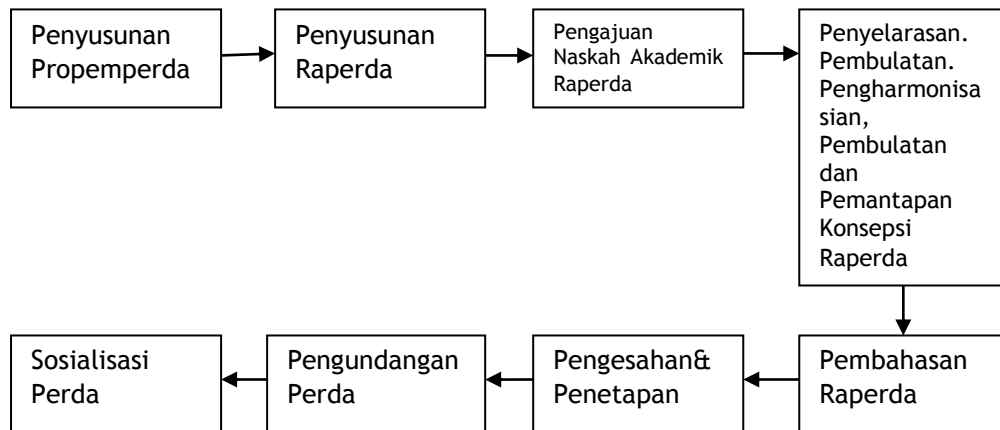
1. Fungsi Legislasi DPRD Kota Tegal

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun

operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.⁵⁸

Pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Bagan 2. Proses Fungsi Legislasi⁵⁹



DPRD Kota Tegal merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah di Kota Tegal yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum. DPRD Kota Tegal adalah⁶⁰ sebuah lembaga legislatif unikameral di Kota Tegal, Jawa Tengah yang terdiri dari 30 (tiga puluh) orang anggota yang dipilih dari 4 (empat) daerah

⁵⁸ Abdullah Syukur, *Kumpulan Makalah Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan*, (Ujung Pandang: Persadi, 2007), hlm 40.

⁵⁹ Sumber: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

⁶⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kota_Tegal, diakses tanggal 30 November 2017.

pemilihan pada pemilihan umum legislatif Indonesia 2014 yakni Tegal Barat, Tegal Timur, Tegal Selatan, dan Margadana.

Jumlah anggota yang mencapai 30 (tiga puluh) orang tersebut, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih dalam menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif demi memajukan kesejahteraan Kota Tegal. Dalam menjalankan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD Kota Tegal mempunyai fungsi legislasi dalam membentuk suatu kebijakan hukum daerah.

Fungsi legislasi adalah kewenangan dalam pembuatan peraturan daerah, yaitu menginisiasi lahirnya rancangan peraturan daerah dan juga membahas serta menyetujui atau menolak rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak eksekutif.⁶¹

Fungsi legislasi DPRD penting untuk dioptimalkan, mengingat keberadaannya merupakan representasi rakyat yang dilembagakan. Idealnya dengan diberikan fungsi legislasi, DPRD Kota Tegal dapat memberikan kontribusi lebih banyak dalam membangun daerah melalui politik legislasi daerah. Namun kenyataannya di berbagai daerah, peraturan daerah yang muncul dari inisiatif DPRD Kota Tegal masih sangat terbatas. Yang mana hal tersebut menunjukkan lemahnya pelaksanaan fungsi legislasi daerah, khususnya Kota Tegal.

⁶¹ Dadang Solihin, *Peran Tenaga Ahli DPRD Dalam Perumusan Kebijakan Publik Guna Mendukung Fungsi Pengawasan, Penganggaran dan Legislasi*, (Jakarta: Modul Dialog Rektor dengan Tenaga Ahli DPRD Kabupaten Merauke, 2016), hlm 8.

Melihat perbandingan pada Pelaksanaan Tugas Badan Legislasi (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) DPRD Kota Tegal pada periode 2009-2014, bahwa dalam periode tersebut berjalan tidak maksimal karena pada periode tersebut tidak ada satupun rancangan peraturan daerah (raperda) yang merupakan inisiatif dari DPRD. Pada periode tersebut, jumlah rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang telah ditetapkan dan diundangkan sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah dan seluruhnya merupakan inisiatif dari Pemerintah Kota Tegal (eksekutif).⁶²

Berdasarkan penelitian Penulis, bahwa Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 jauh lebih baik dibandingkan periode sebelumnya yaitu 2009-2014. Bahwa DPRD mengajukan 4 (empat) jenis rancangan peraturan daerah. Namun hal tersebut masih dapat dikatakan minimnya rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD Kota Tegal dibandingkan dengan inisiatif dari eksekutif. Dalam periode ini (tahun 2015-2017) telah menghasilkan peraturan daerah yang telah ditetapkan dan diundangkan sejumlah 20 (dua puluh) peraturan daerah yang seluruhnya berasal dari inisiatif Pemerintah Kota Tegal.

Hal tersebut di atas diperkuat dengan hasil wawancara Penulis dengan Ibu Riza selaku Subbagian Risalah Peraturan Perundang-undangan DPRD Kota Tegal pada tanggal 1 Desember 2017 di Kantor DPRD Kota Tegal, yang menyatakan bahwa memang sangat jarang inisiatif rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD. Kebiasaan dari DPRD Kota Tegal adalah

⁶² Op.Cit. Sumber: Sekretariat DPRD Kota Tegal.

menunggu draft rancangan peraturan daerah turun dari Pemerintah Kota Tegal (eksekutif). Hemat Penulis, disimpulkan bahwa dalam hal ini masih kurang adanya komunikasi yang sejalan antara DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Kota Tegal.

2. Propemperda Kota Tegal Tahun 2015

Berikut adalah Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2015:

Tabel 4. Propemperda Kota Tegal Tahun 2015⁶³

| No | Judul Raperda | Pemrakarsa |
|----|---|-----------------|
| 1 | Raperda tentang Bangunan Gedung | Pemerintah Kota |
| 2 | Raperda tentang Penanaman Modal | |
| 3 | Raperda tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik | |
| 4 | Raperda tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Kawasan Permukiman | |
| 5 | Raperda tentang Penataan dan Pembangunan Menara Telekomunikasi | |
| 6 | Raperda tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup | |
| 7 | Raperda tentang Pengelolaan Laboratorium Lingkungan | |
| 8 | Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Tegal Tahun Anggaran 2014 | |
| 9 | Raperda tentang Perubahan APBD Kota Tegal Tahun Anggaran 2015 | |
| 10 | Raperda tentang APBD Tahun Anggaran 2016 | |
| 11 | Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kraton | |
| 12 | Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kejambon | |
| 13 | Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Bandung | |
| 14 | Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Sumurpanggang | |

⁶³ Sumber: Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2015.

Berdasarkan Tabel di atas dapat dikatakan bahwa DPRD Kota Tegal sama sekali tidak mengajukan rancangan peraturan daerah. Keseluruhan rancangan peraturan daerah yang termasuk dalam program pembentukan peraturan daerah tahun 2015 adalah hasil dari inisiatif Pemerintah Kota Tegal dengan pemrakarsa Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Kota Tegal seperti Dinas Pekerjaan Umum; Badan Pelayanan Perizinan Terpadu; Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Dinas Permukiman dan Tata Ruang Kota; Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika dan lain-lain

Sejumlah 14 (empat belas) rancangan peraturan daerah tersebut, menghasilkan 10 (sepuluh) rancangan peraturan daerah yang telah ditetapkan menjadi peraturan daerah. Adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014;
- b. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Bangunan Gedung;
- c. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penanaman Modal;
- d. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015;
- e. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang APBD Tahun Anggaran 2016;
- f. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik;

- g. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- h. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi;
- i. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman;
- j. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Laboratorium Lingkungan.

3. Propemperda Kota Tegal Tahun 2016

Berikut adalah Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2016:

Tabel 5. Propemperda Tahun 2016⁶⁴

| No | Judul Raperda | Pemrakarsa |
|----|---|-----------------|
| 1 | Raperda tentang Penataan dan Pembinaan Warung Kelontong, Pasar Rakyat dan Pusat Perbelanjaan | Pemerintah Kota |
| 2 | Raperda tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan | Pemerintah Kota |
| 3 | Raperda tentang Kepariwisata | Pemerintah Kota |
| 4 | Raperda tentang Cagar Budaya | Pemerintah Kota |
| 5 | Raperda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak | Pemerintah Kota |
| 6 | Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal pada PD. BPR Bank Pasar, PD BPR BKK Kota Tegal dan BKK Kecamatan Tegal Barat Kota Tegal | Pemerintah Kota |

⁶⁴ Sumber: Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 03 Tahun 2016 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2016.

| | | |
|----|--|-----------------|
| 7 | Raperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal Pada Bank Jateng | Pemerintah Kota |
| 8 | Raperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal kepada PDAM Kota Tegal | Pemerintah Kota |
| 9 | Raperda tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi | Pemerintah Kota |
| 10 | Raperda tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum | Pemerintah Kota |
| 11 | Raperda tentang Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Tegal Tahun Anggaran 2015 | Pemerintah Kota |
| 12 | Raperda tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan | Pemerintah Kota |
| 13 | Raperda tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kota Tegal | Pemerintah Kota |
| 14 | Raperda tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2016 | Pemerintah Kota |
| 15 | Raperda tentang APBD Kota Tegal Tahun 2017 | Pemerintah Kota |
| 16 | Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan | DPRD Kota |
| 17 | Raperda tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (CSR) | DPRD Kota |
| 18 | Raperda tentang Penyelenggaraan Keolahragaan | DPRD Kota |
| 19 | Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Minuman berakohol | DPRD Kota |
| 20 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kraton | Pemerintah Kota |
| 21 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kejambon | Pemerintah Kota |
| 22 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Bandung | Pemerintah Kota |
| 23 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Sumurpanggang | Pemerintah Kota |

Berdasarkan tabel di atas, DPRD Kota Tegal telah menunjukan sumbangsih pemikirannya melalui usulan rancangan peraturan daerah sebanyak 4 (empat) jenis dari sejumlah 23 (dua puluh tiga) rancangan peraturan daerah yang hampir lebih dari 80% (delapan puluh persen) berasal dari usulan Pemerintah Kota Tegal.

Menganalisis hal tersebut, terlihat ada hubungan yang sederajat antara DPRD dengan Pemerintah Kota (eksekutif) dimana menurut Pasal 366 ayat (1) poin a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai wewenang dan tugas dalam membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama dengan Walikota. Sehingga tugas dan wewenang DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya tidak hanya dalam hal pembahasannya saja yang dilakukan secara bersama-sama.

Sejumlah 4 (empat) jenis rancangan peraturan daerah atas usulan dari DPRD itu pula telah sesuai dengan Pasal 52 Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal yang menyebutkan bahwa Badan Legislasi Daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) telah melakukan tugasnya dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.

Demikian, usulan/inisiatif dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah seharusnya tidak hanya berasal dari pihak eksekutif saja, melainkan dari pihak legislatif yang sudah seharusnya merupakan wewenang, tugas dan fungsinya selama mengemban amanah menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah dalam menampung aspirasi masyarakat Kota Tegal lebih aspiratif dan responsif, sehingga menghasilkan peraturan daerah yang tidak hanya kuantitasnya saja yang menjadi diperlukan, namun kualitas dari peraturan daerah tersebut. Apakah memberi manfaat kepada seluruh masyarakat Kota Tegal dan bukan semata-mata karena tuntutan dari partai politiknya saja.

Sejumlah 23 (dua puluh tiga) rancangan peraturan daerah yang telah tertuang dalam program pembentukan peraturan daerah tahun 2016, hanya ada 7 (tujuh) jenis rancangan peraturan daerah yang diputuskan untuk ditetapkan menjadi Peraturan daerah Kota Tegal Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2015;
- b. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Tegal;
- c. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2016;
- d. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang APBD Tahun Anggaran 2017;
- e. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak;
- f. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pelestarian Cagar Budaya;
- g. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Izin Gangguan.

Peraturan daerah yang telah ditetapkan tersebut kesemuanya merupakan hasil dari usulan Pemerintah Kota.

4. Propemperda Kota Tegal Tahun 2017

Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2017 adalah sebagai berikut:

Tabel 6. Propemperda Tahun 2017⁶⁵

| No | Judul Raperda | Pemrakarsa |
|----|---|-----------------|
| 1 | Raperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal kepada PDAM Kota Tegal | Pemerintah Kota |
| 2 | Raperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal Pada Bank Jateng | Pemerintah Kota |
| 3 | Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal pada PD. BPR Bank Pasar, PD BPR BKK Kota Tegal dan BKK Kecamatan Tegal Barat Kota Tegal | Pemerintah Kota |
| 4 | Raperda tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi | Pemerintah Kota |
| 5 | Raperda tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Kota Tegal | Pemerintah Kota |
| 6 | Raperda tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan | Pemerintah Kota |
| 7 | Raperda tentang Perubahan Administrasi Kependudukan menyesuaikan UU No.24 Th 2013 tentang Perubahan atas UU No Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan | Pemerintah Kota |
| 8 | Raperda tentang Perubahan Wajib Pajak Daerah Jenis Pajak Hiburan | Pemerintah Kota |
| 9 | Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Th 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha | Pemerintah Kota |
| 10 | Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 3 Th 2014 tentang RPJMD | Pemerintah Kota |
| 11 | Raperda tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Daerah | Pemerintah Kota |
| 12 | Raperda tentang Pertanggungjawaban dan Laporan Keuangan APBD TA 2016 | Pemerintah Kota |
| 13 | Raperda tentang Penyelenggaraan Keolahragaan | DPRD Kota |
| 14 | Raperda tentang Penyelenggaraan Pendidikan | DPRD Kota |

⁶⁵ Sumber: Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2017.

| | | |
|----|--|-----------------|
| 15 | Raperda tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (CSR) | DPRD Kota |
| 16 | Raperda tentang Perubahan APBD Kota Tegal TA 2017 | Pemerintah Kota |
| 17 | Rapeda tentang Perubahan APBD Kota Tegal TA 2018 | Pemerintah Kota |
| 18 | Raperda tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Retribusi Umum | Pemerintah Kota |
| 19 | Raperda tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tegal Tahun 2011-2031 | Pemerintah Kota |
| 20 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kraton | Pemerintah Kota |
| 21 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Kejambon | Pemerintah Kota |
| 22 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Bandung | Pemerintah Kota |
| 23 | Raperda tentang Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) Sumurpanggang | Pemerintah Kota |

Berdasarkan data tersebut, dari 23 (dua puluh tiga) rancangan peraturan daerah hanya sejumlah 3 (tiga) rancangan peraturan daerah yang telah diputuskan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Berikut merupakan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2017 yang telah ditetapkan:

- a. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2016;
- b. Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tegal kepada PT. Bank Jateng;
- c. Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang RPJMD Kota Tegal 2014-2019.

Melihat perihal tersebut, Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019 dapat dikatakan belum berjalan dengan maksimal. Dari sejumlah 60 (enam puluh) jenis rancangan peraturan daerah yang telah diprogramkan bersama dengan Pemerintah Kota dan DPRD Kota Tegal, hanya sejumlah 20 (dua puluh) jenis rancangan peraturan daerah tersebut yang telah diputuskan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.

5. Rekapitulasi Propemperda Kota Tegal Periode 2015-2017

Berikut rekapitulasi laporan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kota Tegal Tahun 2015-2017 adalah sebagai berikut:

Tabel 7.
Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Tegal
Periode 2015-2017

| Tahun | Jumlah Raperda | Perda sudah ditetapkan | Perda belum ditetapkan |
|--------|----------------|------------------------|------------------------|
| 2015 | 14 | 10 | 4 |
| 2016 | 23 | 7 | 16 |
| 2017 | 23 | 3 | 20 |
| Jumlah | 60 | 20 | 40 |

Hasil Rekapitulasi Laporan tersebut, memberikan kesimpulan bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah di Kota Tegal belum dapat menjalankan wewenang, tugas dan fungsinya dalam memegang kuasa membentuk peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah. Dapat dikatakan pula, bahwa Badan legislasi daerah (Badan Pembentuk Peraturan Daerah) DPRD Kota Tegal belum maksimal dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

Terbukti dari 4 (empat) jenis rancangan peraturan daerah yang telah diprogramkan oleh DPRD, hingga saat ini belum dapat direalisasikan menjadi sebuah peraturan daerah yang dapat menjadi produk hukum daerah terbaru yang selanjutnya dapat mengatur kehidupan masyarakat Kota Tegal. Padahal DPRD adalah bentuk representasi rakyat di Kota Tegal. Yang semestinya ada kedekatan lebih antara para anggota DPRD dengan masyarakat dibandingkan dengan Pemerintah Kota melalui Organisasi Perangkat Daerahnya dengan masyarakat.

Kedekatan tersebut didapatkan dengan melakukan kegiatan *reses* yang diadakan setiap tahun di daerah pemilihan masing-masing anggota DPRD yang sejatinya dilakukan dengan tujuan untuk dapat menampung aspirasi, baik itu usulan maupun persoalan pembangunan yang belum direalisasikan pemerintah.

Hal tersebut diperjelas pengertian *reses* berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia “*reses*”⁶⁶ berarti perhentian sidang (parlemen); masa istirahat dari kegiatan bersidang. Kemudian Ensiklopedi Nasional Indonesia menjelaskan bahwa “*reses*”, menurut pengertian aslinya adalah masa istirahat atau penghentian suatu sidang pengadilan atau sidang lembaga perwakilan rakyat dan badan sejenisnya.

Masa *reses*⁶⁷ adalah masa dimana setiap anggota DPR/DPRD melakukan kunjungan kerja dan kegiatan-kegiatan lainnya di luar kegiatan

⁶⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, hlm 328.

⁶⁷ Dzulkifli Umar dan Jimmy P, *Kamus Hukum Dictionary of Law*, (Surabaya: Grahamedia Press, 2012), hlm 286.

masa sidang. Masa reses mengikuti masa persidangan, yang dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dalam setahun atau 14 (empat belas) kali reses dalam periode 5 (lima) tahun masa jabatan DPRD. Sementara masa reses merupakan masa dimana para anggota dewan bekerja di luar gedung DPRD⁶⁸, menjumpai konstituen di daerah pemilihannya masing-masing. Pelaksanaan tugas anggota dewan di dapil dalam rangka menjaring, menampung aspirasi konstituen serta melaksanakan fungsi pengawasan dikenal dengan kunjungan kerja. Kunjungan kerja ini bisa dilakukan oleh Anggota Dewan secara perseorangan maupun secara berkelompok.⁶⁹

Reses merupakan komunikasi dua arah antara legislatif dengan konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala merupakan kewajiban anggota DPRD untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses. Tujuan reses adalah menyerap dan menindaklanjuti aspirasi konstituen dan pengaduan masyarakat guna memberikan pertanggungjawaban moral dan politis kepada konstituen di Dapil sebagai perwujudan perwakilan rakyat dalam pemerintahan.

Demikian dapat disimpulkan bahwa, semua rancangan peraturan daerah Kota Tegal biasanya berasal dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) melalui Pemerintah Kota Tegal yang kemudian disampaikan kepada Pimpinan DPRD untuk selanjutnya dibahas bersama apakah rancangan peraturan daerah tersebut dapat diusulkan, disusun dan dibahas bersama atau

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ <http://www.suarakalimantan.com/2017/02/apa-itu-reses-anggota-dpr-dan-dprd/>, diakses tanggal 01 Desember 2017.

tidak. Jikalau ada rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, belum tentu dibahas dan ditetapkan menjadi peraturan daerah. Dan rancangan peraturan daerah tersebut biasanya untuk kepentingan dari para konsituennya/partai politiknya.⁷⁰ Hal tersebut menunjukkan kurang adanya komunikasi sejalan antara legislatif dan eksekutif dalam hal pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan penelitian tentang fungsi legislasi DPRD Kota Tegal, maka dapat ditarik kesimpulan pula, bahwa hambatan-hambatan yang terjadi dalam penyusunan peraturan daerah Kota Tegal sehingga DPRD dapat dikatakan belum optimal dalam menjalankan peran dan fungsi legislasinya adalah sebagai berikut:

- a. Rendahnya realisasi produk legislasi daerah dari target yang telah ditetapkan, sehingga mencerminkan kurangnya kinerja DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah;
- b. Faktor sumber daya manusia yang meliputi kualitas anggota DPRD (dalam hal penguasaan substansi dan teknis penyusunan peraturan daerah; dan dalam hal kurangnya ketaatan para anggota DPRD dalam memenuhi jadwal legislasi sehingga sering tertundanya rapat pembahasan rancangan peraturan daerah karena tidak tercapainya kuorum dalam rapat) serta pengalaman anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota dewan);

⁷⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Hj. Rosalina, S.IP, MH selaku Ketua Badan Legislasi DPRD Kota Tegal, tanggal 9 Desember 2017.

- c. Seringkali terjadinya perdebatan politik yang alot antara pihak eksekutif dan legislatif. Sehingga dapat dikatakan mengulur-ulur waktu yang lama dalam penyusunan peraturan daerah, karena masing-masing masih seringkali mementingkan kepentingan lembaganya dibandingkan untuk kepentingan masyarakat;⁷¹
- d. Waktu dan anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan fungsi legislasi masih sangat terbatas;⁷²
- e. Kurangnya tenaga ahli hukum yang diperbantukan dalam merumuskan rancangan peraturan daerah yang juga sangat terbatas.⁷³
- f. Seringkali tidak mengikutsertakan perwakilan dari masyarakat Kota Tegal. Sehingga produk hukum daerah yang dihasilkan oleh DPRD bersama dengan Kepala Daerah terkesan mementingkan kepentingan politiknya sendiri tanpa mempertimbangkan pada keadaan dan kondisi masyarakat saat itu;⁷⁴
- g. Kurangnya sosialisasi tentang produk hukum yang telah sah ditetapkan menjadi peraturan daerah kepada masyarakat Kota Tegal. Sebagai contohnya website DPRD Kota Tegal tidak berjalan dengan maksimal. Pada bagian produk hukum dari website tersebut tidak menunjukkan

⁷¹ Sumber: Laporan Hasil Pembahasan Terhadap Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2017.

⁷² Ibid.

⁷³ Hasil Wawancara dengan Ketua DPRD Kota Tegal Bapak H. Edy Suripno, SH., MH Tanggal 9 Desember 2017 di kediaman beliau.

⁷⁴ Hasil Wawancara dengan Staf Ahli Hukum DPRD Kota Tegal Ibu Indras Cahyaningrum SH., MH pada tanggal 27 Desember 2017.

adanya produk hukum mana yang telah sah ditetapkan menjadi peraturan daerah;⁷⁵

C. Perbandingan Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD di beberapa daerah (Kabupaten/Kota lainnya)

Fungsi legislasi DPRD merupakan salah satu dari tiga pilar fungsi DPRD yang strategis, terutama setelah digulirkannya otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan perubahan yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Diserahkannya kewenangan untuk mengatur (*regulende*) dan mengurus (*besturende*) urusan rumah tangga sendiri kepada daerah, maka berimplikasi langsung terhadap dinamika pembentukan regulasi atau peraturan daerah. Sekalipun secara normatif kewenangan membentuk peraturan daerah diamanatkan kepada DPRD bersama Kepala Daerah, namun sentrum pembentukan peraturan daerah tetap diisyaratkan bertumpu pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa:

”Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah,

⁷⁵ Melihat di web dprd-tegalkota.go.id

mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.”

Berdasarkan data yang diperoleh melalui Penulis baik yang berasal dari penelitian langsung maupun melalui sumber lainnya, Penulis berupaya untuk membandingkan pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal dengan beberapa DPRD di Kabupaten/Kota Lainnya, sebagai berikut:

1. DPRD Kota Semarang

Kota Semarang merupakan Ibukota dari Provinsi Jawa Tengah, sekaligus kota metropolitan terbesar kelima di Indonesia sesudah Jakarta, Surabaya, Medan dan Bandung. Sebagai salah satu kota paling berkembang di Pulau Jawa. Kota Semarang mempunyai jumlah penduduk yang hampir mencapai 2 (dua) juta jiwa. Bahkan, Area Metropolitan Kedungsapur (Kendal, Demak, Ungaran Kabupaten Semarang, Kota Salatiga, dan Purwodadi Kabupaten Grobogan) dengan penduduk sekitar 6 juta jiwa.⁷⁶

Melihat hal tersebut, maka seharusnya Pemerintah Kota Semarang harus bekerja lebih ekstra lagi untuk memajukan dan mensejahterakan daerahnya. Begitu pula dengan para anggota dewan Kota Semarang yang seharusnya jauh lebih bisa mengayomi, menjaring aspirasi, menjalin komunikasi yang lebih dekat dengan masyarakat serta dapat menata daerah

⁷⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Semarang, diakses pada tanggal 30 Januari 2018.

dengan membentuk produk-produk hukum daerah yang jauh lebih dibutuhkan sesuai dengan kondisi daerah dan masyarakatnya. Berjumlahkan 50 (lima puluh) orang anggota DPRD Kota Semarang, diharapkan dapat menjalankan wewenang, tugas dan fungsinya jauh lebih baik dari Kota Tegal

Tabel 8.
Komposisi Anggota DPRD Kota Semarang Periode 2014-2019

| No | Nama | Fraksi |
|----|----------------------------------|------------------------------|
| 1 | Trifena Weyatin Soehendro, S.Kom | PDIP |
| 2 | H. Meidiana Koswara, A.Md | PDIP |
| 3 | Fajar Rinawan Sitorus, SH | PDIP |
| 4 | Nungki Sondari, SE | Partai Golongan Karya |
| 5 | Wisnu Pudjonggo, SH | Partai Gerindra |
| 6 | Hermawan Sulis Susnarko, SE | Partai Gerindra |
| 7 | Swasti Aswagati, S.Psi | Partai Demokrat |
| 8 | Suharto Masri | Partai Demokrat |
| 9 | Sovan Haslin Pradana | Partai Amanat Nasional |
| 10 | Ir. H. Johan Rifa'i | Partai Keadilan Sejahtera |
| 11 | Linna Aliana, SH | Partai Persatuan Pembangunan |
| 12 | H. Windu Suko Basuki, SH | Partai Nasdem |
| 13 | Joko Susilo | PDIP |
| 14 | Hanik Khoiru Solikhah | Partai Persatuan Pembangunan |
| 15 | Hj. Hesty Wahyuningsih | Partai Golongan Karya |
| 16 | Nabila | Partai Golongan Karya |
| 17 | H. Agung Priyambodo | Partai Golongan Karya |
| 18 | Mualim, S.Pd, MM | Partai Gerindra |
| 19 | Dr. Wilujeng Riningrum | Partai Gerindra |
| 20 | HM. Rukiyanto | PDIP |
| 21 | Lazer Narendra | Partai Amanat Nasional |
| 22 | Syahrul Qirom | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 23 | H. Ari Purbowo | Partai Keadilan Sejahtera |
| 24 | Supriyadi | PDIP |
| 25 | Dwi Wahyu Diyanto | PDIP |
| 26 | Sodri | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 27 | Imam Mardjuki | Partai Keadilan Sejahtera |
| 28 | Dyah Ratna Harimurti | PDIP |
| 29 | Nunung Sriyanto | Partai Gerindra |
| 30 | Muhammad Chafid | Partai Gerindra |

| | | |
|----|----------------------|------------------------------|
| 31 | Sugi Haryanto | Partai Demokrat |
| 32 | Adiarto Suryo Kusumo | Partai Amanat Nasional |
| 33 | Hasan Basri | Partai Persatuan Pembangunan |
| 34 | HM. Rohaini | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 35 | Agung Budi Margono | Partai Keadilan Sejahtera |
| 36 | Dibyo Sutiman | PDIP |
| 37 | Danur Rispriyanto | Partai Demokrat |
| 38 | Unna Aliana | Partai Kebangkitan Bangsa |
| 39 | Agus Riyanto Slamet | Partai Keadilan Sejahtera |
| 40 | Djoko Riyanto | PDIP |
| 41 | Sugihartini | PDIP |
| 42 | Anang Budi Utomo | Partai Golongan Karya |
| 43 | Suciati | Partai Demokrat |
| 44 | Umi Surotud Diniyah | Partai Amanat Nasional |
| 45 | Suharsono | Partai Keadilan Sejahtera |
| 46 | Kadariusman | PDIP |
| 47 | R. Yuwanto | PDIP |
| 48 | Wiwin Subiyono | Partai Demokrat |
| 49 | Wachid Nurmiyanto | Partai Amanat Nasional |
| 50 | Syafi'i | Partai Persatuan Pembangunan |

Pencapaian hasil kinerja DPRD, salah satunya adalah dapat dilihat dalam perannya membentuk suatu produk hukum daerah yang berasal dari usulan DPRD hingga dapat ditetapkan menjadi suatu peraturan daerah. Dan berikut merupakan hasil rekapitulasi Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah (PPPD) Kota Semarang periode 2014-2017 sebagai berikut:

Tabel 9.
Hasil Rekapitulasi Propemperda Kota Semarang Periode 2014-2017

| Tahun | Jumlah Raperda | Inisiatif Pemda | Inisiatif DPRD | Perda sudah ditetapkan | Perda belum ditetapkan |
|-------|----------------|-----------------|----------------|------------------------|------------------------|
| 2014 | 23 | 8 | 15 | 11 | 4 |
| 2015 | 30 | 11 | 19 | 9 | 21 |
| 2016 | 19 | 17 | 2 | 8 | 11 |
| 2017 | 22 | 18 | 4 | 18 | 4 |

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Semarang pada tanggal 5 Februari 2018.

Pencapaian hasil kinerja DPRD, salah satunya adalah dapat dilihat dalam perannya membentuk suatu produk hukum daerah yang berasal dari usulan DPRD hingga dapat ditetapkan menjadi suatu peraturan daerah. Jika dipersentasekan, hasil pencapaian DPRD Kota Semarang periode 2014-2017 rata-rata mencapai 49% (empat puluh sembilan persen). Berdasarkan hasil penelitian, bahwa peraturan daerah yang telah dihasilkan pada periode tersebut, hanya ada 3 (tiga) peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD Kota Semarang. Selebihnya adalah peraturan daerah yang berasal dari inisiatif/usulan Pemerintah Kota Semarang. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa, pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam membentuk perda masih belum optimal.

Dibandingkan dengan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal Periode 2014-2019, yang jika dipersentasekan rata-rata mencapai 33% (tiga puluh tiga persen) meliputi 60 (enam puluh) jenis rancangan peraturan daerah menghasilkan 20 (dua puluh) jenis peraturan daerah, dan seluruh peraturan daerah tersebut merupakan hasil dari usulan Pemerintah daerah Kota Tegal. Sedangkan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang Periode 2014-2019, jika dipersentasekan rata-rata mencapai 49% (empat puluh sembilan persen) meliputi 94 (sembilan puluh empat) jenis rancangan peraturan daerah menghasilkan 46 (empat puluh enam) jenis peraturan daerah, dan ada 3 (tiga) jenis peraturan daerah yang merupakan hasil dari usulan DPRD Kota Semarang.

Sehingga dapat dikatakan, pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal yang sangat minim akan usulan raperda.

2. DPRD Kota Cirebon

Kota Cirebon adalah salah satu kota yang berada di Provinsi Jawa Barat Indonesia. Kota ini berada di pesisir utara Pulau Jawa atau yang dikenal dengan jalur pantura yang menghubungkan Jakarta - Cirebon - Semarang - Surabaya, terletak pada lokasi yang strategis dan menjadi simpul pergerakan transportasi antara Jawa Barat dan Jawa Tengah. Letaknya yang berada di wilayah pantai menjadikan Kota Cirebon memiliki wilayah dataran yang lebih luas dibandingkan dengan wilayah perbukitannya.⁷⁷

Mengutip dari hasil penelitian Disertasi Dr. Mukarto Siswoyo yang berjudul Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Kerangka Implementasi Kebijakan Desentralisasi di Kota Cirebon, bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Cirebon dapat dikatakan berhasil, dengan hasil rekapitulasi sebagai berikut:

Tabel 10.
Rencana dan Realisasi Penyusunan Perda Kota Cirebon Tahun 2010-2014

| | Tahun | Rencana Perda | | | Realisasi Perda | | | % Realisasi |
|---|-------|-----------------|----------------|-------|-----------------|----------------|-------|-------------|
| | | Inisiatif Pemda | Inisiatif DPRD | Total | Inisiatif Pemda | Inisiatif DPRD | Total | |
| 1 | 2010 | 21 | 5 | 26 | - | - | 13 | 50 |
| 2 | 2011 | 18 | 14 | 32 | - | - | 13 | 40 |
| 3 | 2012 | 18 | 14 | 32 | 11 | 2 | 13 | 40 |
| 4 | 2013 | 21 | 6 | 27 | 8 | 4 | 12 | 45 |
| 5 | 2014 | 9 | 6 | 15 | 6 | 0 | 6 | 40 |

⁷⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Cirebon, diakses pada tanggal 30 Januari 2018.

Keberhasilan DPRD Kota Cirebon dalam melaksanakan fungsi penyusunan peraturan daerah ini dapat diukur dari berapa banyak peraturan daerah yang disahkan. Namun berdasarkan tabel di atas, realisasi penyusunan peraturan daerah di Kota Cirebon selama tahun 2010-2014 rata-rata hanya 46% (empat puluh enam persen). Dari jumlah itu, hanya 6 (enam) atau kurang dari 3% (tiga persen) rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD yang terealisasi.⁷⁸

Dibandingkan dengan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal tahun 2014-2019 yang jika dipersentasekan rata-rata mencapai 33% (tiga puluh tiga persen) meliputi 60 (enam puluh) jenis rancangan peraturan daerah menghasilkan 20 (dua puluh) jenis peraturan daerah, dan seluruh peraturan daerah tersebut merupakan hasil dari usulan Pemerintah daerah Kota Tegal. Sedangkan DPRD Kota Cirebon tahun 2010-2014 jika dipersentasekan rata-rata mencapai 46% (empat puluh enam persen) meliputi 6 (enam) jenis peraturan daerah yang merupakan hasil usulan dari DPRD Kota Cirebon. Sehingga dapat dikatakan, pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Cirebon jauh lebih baik jika dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal yang sangat minim akan usulan rancangan peraturan daerah.

⁷⁸ Mukarto Siswoyo, *Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Kerangka Implementasi Kebijakan Desentralisasi di Kota Cirebon*, Disertasi Program Doktor Ilmu Sosial Bidang Kajian Utama Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Pasundan, (Bandung: Universitas Pasundan, 2015). hlm 46.

3. DPRD Kabupaten Dairi, Sumatera Utara

Kabupaten Dairi adalah sebuah kabupaten yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia. Ibukotanya adalah Sidikalang. Kabupaten ini kemudian dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten yaitu Kabupaten Dairi sebagai kabupaten induk dan Kabupaten Pakpak Barat. Kabupaten ini terdiri dari 15 (lima belas) kecamatan dan 125 (seratus dua puluh lima) kelurahan.⁷⁹ Jumlah anggota DPRD Kabupaten Dairi jauh lebih banyak dibandingkan dengan DPRD Kota Tegal yaitu sejumlah 35 (tiga puluh lima) orang. Dan berikut merupakan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Dairi periode 2014-2019:⁸⁰

Tabel 11.
Hasil Rekapitulasi Propemperda
Kabupaten Dairi Tahun 2012-2016

| Tahun | Jumlah Raperda | Perda sudah ditetapkan | Perda belum ditetapkan | Realisasi (%) |
|-------|----------------|------------------------|------------------------|---------------|
| 2012 | 13 | 2 | 11 | 15,3 |
| 2013 | 13 | 1 | 12 | 7,6 |
| 2014 | 18 | 3 | 15 | 16,6 |
| 2015 | 25 | 3 | 22 | 12 |
| 2016 | 40 | 6 | 34 | 15 |

Berdasarkan hasil tabel di atas, bahwa DPRD Kabupaten Dairi pada tahun 2012-2016 telah menyelesaikan 109 (seratus sembilan) rancangan peraturan daerah dan telah menyelesaikan sejumlah 15 (lima belas) peraturan daerah. Maka, perwujudan fungsi legislasi yang dilakukan DPRD Kabupaten Dairi bersama dengan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan rancangan

⁷⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Dairi, diakses tanggal 30 Januari 2018.

⁸⁰ Herald Zinggra, *Pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Dairi Periode 2014-2019 dalam Menjalankan Fungsi Legislasi*, Volume 4 Nomor 2 edisi Oktober 2017, (Riau: Jurnal Online Mahasiswa Universitas Riau, 2017), hlm 3.

peraturan daerah untuk menjadi peraturan daerah hanya 14% (empat belas persen) saja dari sejumlah 86% (delapan puluh enam persen) rancangan peraturan daerah yang masih belum dapat diselesaikan.

Dibandingkan dengan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal tahun 2014-2019 yang mencapai rata-rata mencapai 33% (tiga puluh tiga persen) meliputi 60 (enam puluh) jenis rancangan peraturan daerah menghasilkan 20 (dua puluh) jenis peraturan daerah, dan seluruh peraturan daerah tersebut merupakan hasil dari usulan Pemerintah daerah Kota Tegal. Meskipun begitu, DPRD Kota Tegal telah menunjukkan bahwa dalam hal pencapaian realisasi peraturan daerah jauh lebih baik dibandingkan dengan pencapaian realisasi perda oleh DPRD Kabupaten Dairi.

4. DPRD Kota Depok

Kota Depok adalah sebuah kota di Provinsi Jawa Barat, Indonesia. Kota ini terletak tepat di selatan Jakarta, yakni antara Jakarta dan Bogor. Dahulu Depok adalah kota kecamatan dalam wilayah Kabupaten Bogor, yang kemudian mendapat status kota administratif pada tahun 1982. Sejak 20 April 1999, Depok ditetapkan menjadi kotamadya (sekarang: kota) yang terpisah dari Kabupaten Bogor. Kota Depok terdiri atas 11 (sebelas) kecamatan, yang dibagi menjadi 63 (enam puluh tiga) kelurahan.⁸¹ Jumlah anggota DPRD Kota Depok untuk periode 2014-2019 adalah sama dengan jumlah anggota

⁸¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Depok, diakses tanggal 30 Januari 2018.

DPRD Kota Semarang dan Kabupaten Dairi yaitu sejumlah 50 (lima puluh) orang.

Tabel 12.
Hasil Rekapitulasi Propemperda
DPRD Kota Depok Tahun 2015-2017

| Tahun | Jumlah Raperda | Perda telah ditetapkan | Perda belum Ditetapkan | Usulan Pemda | Usulan DPRD |
|-------|----------------|------------------------|------------------------|--------------|-------------|
| 2015 | 12 | 8 | 4 | 7 | 5 |
| 2016 | 11 | 11 | 0 | 9 | 2 |
| 2017 | 8 | 8 | 0 | 6 | 2 |

Berdasarkan tabel di atas, keberhasilan DPRD Kota Depok pada periode 2014-2019 dilihat dari kuantitas peraturan daerah yang telah berhasil dicapai. Bahwa jumlah raperda yang dibahas pada tahun 2015-2017 adalah sejumlah 31 (tiga puluh satu) jenis dengan total rancangan peraturan daerah yang berhasil ditetapkan menjadi peraturan daerah Kota Depok pada tahun 2015-2017 adalah 27 (dua puluh tujuh). Itu tandanya, realisasi penyusunan peraturan daerah antara DPRD Kota Depok bersama dengan Pemerintah Daerah berhasil menyelesaikan penyusunan peraturan daerah sebesar 87% (delapan puluh tujuh persen). Namun, tetap saja dari keseluruhan peraturan daerah tersebut, usulan DPRD Kota Depok dalam hal pembentukan peraturan daerah hanya berhasil mencapai 2 (dua) jenis peraturan daerah atau 7% (tujuh persen) saja, yaitu peraturan daerah tentang pengelolaan pariwisata alam dan peraturan daerah tentang pembinaan ketahanan dan keluarga sejahtera.

Jika dibandingkan dengan hasil pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal tahun 2014-2019 yang rata-rata mencapai 33% (tiga puluh tiga persen) meliputi 60 (enam puluh) jenis raperda menghasilkan 20 (dua puluh)

jenis perda, dan seluruh perda tersebut merupakan hasil dari usulan Pemerintah daerah Kota Tegal. Maka, pelaksanaan fungsi DPRD Kota Depok jauh lebih baik dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal. Baik dilihat dari segi pencapaian usulan perda inisiatif DPRD maupun pencapaian realisasi penyusunan perda.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai perbandingan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dari beberapa daerah tersebut, menunjukkan bahwa hak inisiatif anggota DPRD kurang digunakan secara optimal dalam bidang legislasi atau pembentukan peraturan daerah. Padahal sejak adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa keberadaan dan fungsi DPRD menjadi semakin kuat. Faktanya, keberadaan Badan Legislasi, menurut Arifuddin, SH.,MH mengemukakan bahwa Badan Legislasi diberikan tugas penting yaitu:⁸²

- a. Melakukan telaah atau pengkajian suatu rancangan peraturan daerah baik inisiatif DPRD atau usul eksekutif untuk mengkaji apakah rancangan peraturan daerah tersebut diinginkan oleh masyarakat, dan apakah menjadi kewenangan Kabupaten serta apakah ada perintah undang-undang baik terangterangan maupun diam-diam dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;

⁸² Arifuddin, *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif*, Legal Pluralism Volume 6 Nomor 2, Juli 2016, (Makassar: Universitas Hasanuddin 2016), hlm 159.

- b. Mengkaji segala peraturan daerah yang telah ada apakah masih efektif ataukah masih sah tetapi tidak bisa dijalankan atau yang secara substansi dibatalkan.

Penguatan fungsi legislasi DPRD sejak berlakunya otonomi daerah di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang disertai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, mengharapkan agar anggota DPRD dapat lebih aktif dan produktif dalam mengaktualisasikan fungsi legislasi yang dimilikinya. Selama ini fungsi legislasi sering dilaksanakan dalam mekanisme konvensional yang masih cenderung mirip dengan apa yang dilakukan sebelum pelaksanaan otonomi luas, yaitu bergerak pasif.

DPRD menerima usulan rancangan peraturan daerah dari eksekutif, kemudian membahasnya hingga disetujui menjadi sebuah peraturan daerah. Padahal pelaksanaan hak inisiatif dalam membentuk peraturan daerah oleh DPRD tidak saja mempertegas keberadaan DPRD sebagai lembaga pemerintahan daerah yang diberikan fungsi eksklusif di bidang legislasi oleh undang-undang, tetapi lebih jauh merupakan bentuk manifestasi kemampuan DPRD dalam mengaktualisasikan fungsi representasi DPRD secara aktif.

D. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal

Pembentukan peraturan perundang-undangan⁸³ adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

⁸³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) menjelaskan pula materi muatan peraturan daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pembentukan peraturan daerah⁸⁴ adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Produk hukum daerah⁸⁵ adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi

⁸⁴ Pasal 1 Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁸⁵ Ibid.

peraturan daerah atau nama lainnya, peraturan kepala daerah (perkada), peraturan bersama kepala daerah (PB KDH), peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Peraturan daerah sebagaimana maksud di atas, terdiri atas peraturan daerah kabupaten dan peraturan daerah kota. Peraturan daerah memuat materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah dapat memuat pula materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁶

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD.

DPRD dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintahan daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga kebijakan dimaksud dapat diterima oleh masyarakat luas.

⁸⁶ Ibid. Pasal 4.

Kedudukan dan fungsi yang seimbang antara DPRD dengan pemerintah daerah juga dimaksudkan agar hubungan DPRD dengan pemerintah daerah dapat berjalan secara serasi dan tidak saling mendominasi satu sama lain.⁸⁷ Dalam prakteknya dilaksanakan melalui penyeimbangan antara mengelola dinamika politik di satu pihak dan tetap menjaga stabilitas pemerintahan daerah di pihak lain, sehingga pola keseimbangan pengelolaan pemerintahan daerah yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara signifikan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

Guna meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja DPRD dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, serta guna mewujudkan peran DPRD dalam mengembangkan *checks and balances*⁸⁸ antara DPRD dan Pemerintah Daerah, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dimana di dalam undang-undang tersebut telah benar-benar memperkuat tugas, wewenang, fungsi DPRD yang terpisah dengan pihak eksekutif.

Diharapkan hal tersebut supaya kinerja, kualitas dan produktivitas DPRD dapat lebih optimal dalam berperan menjalankan tugas dan wewenang, fungsi anggaran, legislasi serta pengawasan yang melekat pada diri lembaganya. DPRD dan pemerintah daerah dapat pula bersama-sama saling

⁸⁷ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, 2015), hlm. 128.

⁸⁸ *Checks and balances* adalah suatu sistem (pengawasan dan keseimbangan) dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. dikutip dari Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makassar: PuKAP-Indonesia, 2008), hlm 27.

mengawasi jalannya pemerintahan daerah demi terciptanya ketertiban dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pelaksanaan legislasi di DPRD Kota Tegal menerapkan prinsip *Good Governance*⁸⁹, yang menuntut pemerintah daerah dan DPRD melakukan 2 (dua) hal⁹⁰ yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan konsekuensi (*consequences*). Komponen *answerability* bermula dari istilah responsibilitas, berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber dana yang telah dipergunakan dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber dana tersebut. Sedangkan komponen *consequens* berarti bagi para aparat/pemegang amanah untuk bisa mempertanggung jawabkan mandat yang telah diberikan.

*Good governance is about the processes for making and implementing decisions. It's not about making 'correct' decisions, but about the best possible process for making those decisions.*⁹¹ *Good decision-making processes, and therefore good governance, share several characteristics.*⁹²

⁸⁹ *Good Governance* diartikan sebagai pemerintahan yang baik, hanya dapat tercipta apabila ada dua kekuatan saling mendukung. yaitu hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Dikutip dari Sedarmayanti, *Good Governance Kepemerintahan yang Baik dan Good Corporate Governance Tata Kelola Perusahaan yang Baik*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm 2-3. Lihat pula di Syakrani dan Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm 3.

⁹⁰ Petrus Agapa, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Membuat Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014*, (Jakarta: Jurnal Renaissance Volume 2 No. 02, Agustus 2017), hlm 243.

⁹¹ John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre., *The principles for Good Governance in the 21st Century*, International Journal of Law, Policy Brief no. 15. (Canada: Institute on Governance, 2003), page 1.

⁹² *Ibid.* page 3.

(i) good governance is accountable. Accountability is a fundamental requirement of good governance. Local government has an obligation to report, explain and be answerable for the consequences of decisions it has made on behalf of the community it represents; (ii) good governance is transparent. People should be able to follow and understand the decision-making process. This means that they will be able to clearly see how and why a decision was made – what information, advice and consultation council considered, and which legislative requirements (when relevant) council followed; (iii) good governance follows the rule of law. This means that decisions are consistent with relevant legislation or common law and are within the powers of council; (iv) good governance is responsive. Local government should always try to serve the needs of the entire community while balancing competing interests in a timely, appropriate and responsive manner; (v) good governance is equitable and inclusive. A community's wellbeing results from all of its members feeling their interests have been considered by council in the decision-making process. This means that all groups, particularly the most vulnerable, should have opportunities to participate in the process; (vi) good governance is effective and efficient. Local government should implement decisions and follow processes that make the best use of the available people, resources and time to ensure the best possible results for their community; and (vii) good governance is participatory. Anyone affected by or interested in a decision should have the opportunity to participate in the process for making that decision. This can happen in several ways – community members may be provided with information, asked for their opinion, given the opportunity to make recommendations or, in some cases, be part of the actual decision-making process.

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal seharusnya merupakan pekerjaan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah Kota Tegal. Keduanya mempunyai peranan dalam pembentukan peraturan daerah, dimana inisiatif pembentukan peraturan daerah dapat berasal dari Kepala Daerah (Walikota) atau DPRD. Sedangkan dalam pembahasannya memerlukan persetujuan bersama antara kedua pihak.

Kemudian rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama tersebut ditetapkan oleh Walikota menjadi peraturan daerah. Agar memiliki kekuatan mengikat, maka peraturan daerah tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Pembentukan peraturan daerah Kota Tegal masih berpedoman pada Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal Bab IX tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah. Selain itu ditunjang dengan pedoman utama dalam pembentukan peraturan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Kota Tegal belum mempunyai peraturan daerah sendiri yang mengatur tentang pedoman pembentukan peraturan daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki tahapan mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan/Pengesahan, dan Pengundangan.

Berikut proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal:

1. TAHAP PERENCANAAN

Tahap perencanaan terdiri dari:

- a. Perencanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda)

Program pembentukan peraturan daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Program pembentukan peraturan daerah juga merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah Kota Tegal dan DPRD Kota Tegal) dalam membentuk peraturan daerah.

Kebijakan legislasi DPRD memang tidak bisa dilepaskan dari apa yang populer disebut dengan Prolegda/Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah). Propemperda adalah instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Propemperda adalah instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah. Melalui Propemperda diharapkan kebijakan legislasi dapat berjalan secara lebih berencana, terarah, terpadu, dan sistematis.⁹³

Kehadiran program pembentukan peraturan daerah menjadi bagian yang wajib dipersyaratkan dalam pembentukan suatu peraturan

⁹³ Azis Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 5.

daerah sebagaimana kehendak dari Pasal 1 angka 1 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

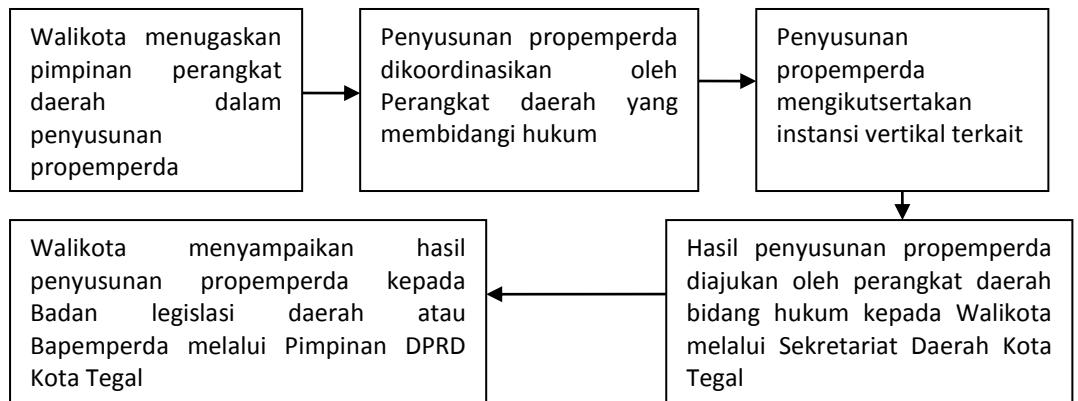
Penyusunan program pembentukan peraturan daerah Kota Tegal memuat program pembentukan peraturan daerah Kota Tegal dengan judul rancangan peraturan daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

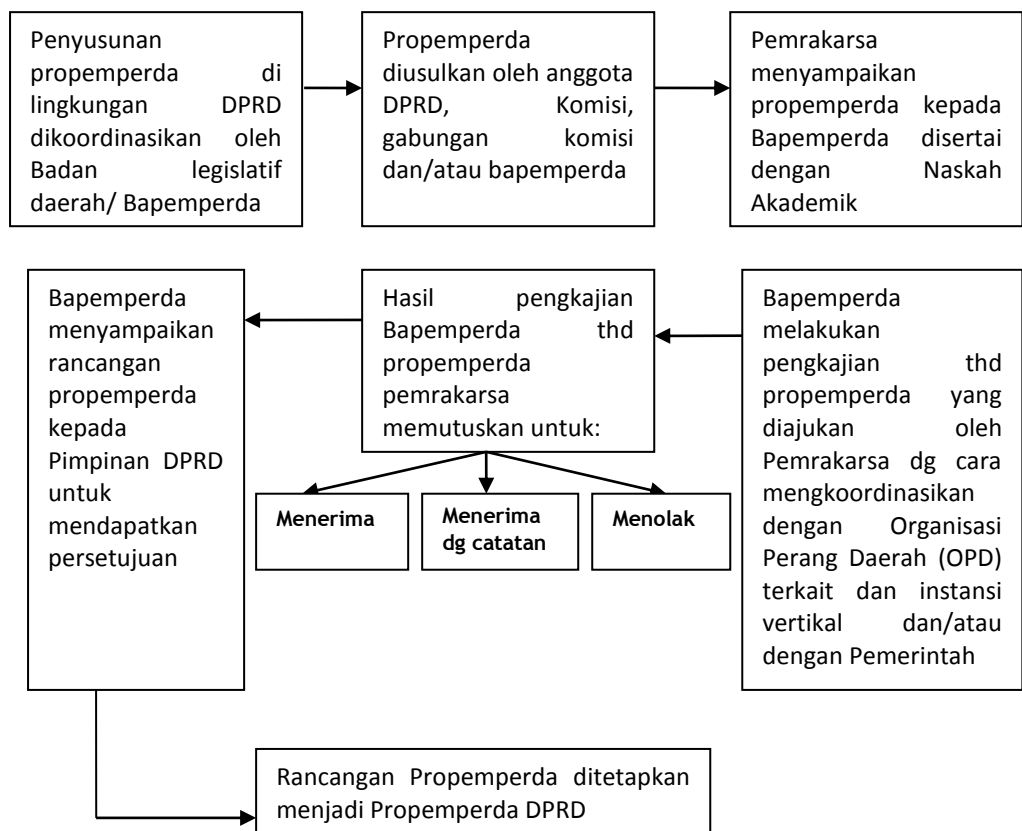
Propemperda disusun bersama-sama antara Walikota Tegal dengan DPRD Kota Tegal melalui sebuah rancangan peraturan daerah yang dapat berasal dari DPRD atau Walikota dengan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan diajukan berdasarkan program pembentukan peraturan daerah.

Berikut mekanisme pembentukan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Pemerintah Daerah Kota Tegal:

Bagan 4.
Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tegal



Bagan 5.
Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan DPRD Kota Tegal



a. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kumulatif

Terbuka terdiri dari:

- Akibat putusan Mahkamah Agung;
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tegal

b. Perencanaan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Luar Propemperda

Dalam keadaan tertentu, DPRD Kota Tegal atau Walikota Tegal dapat mengajukan rancangan peraturan daerah Kota Tegal di luar propemperda:

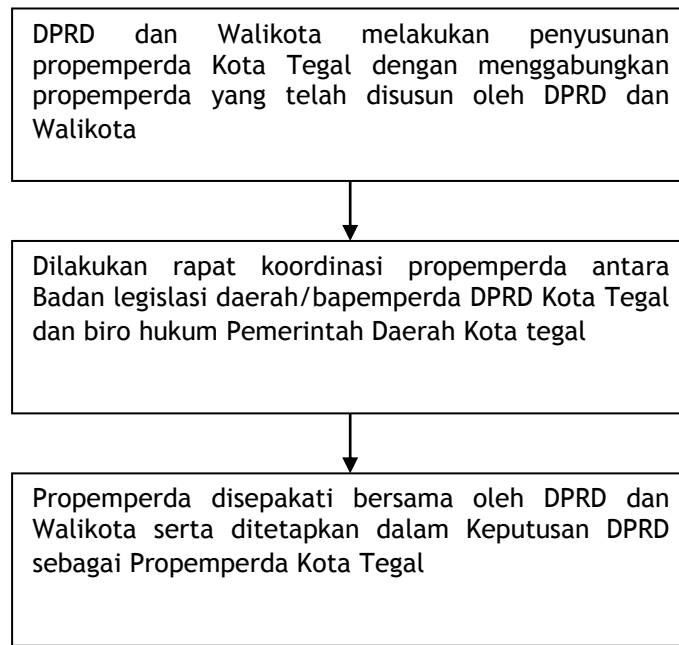
- Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan peraturan daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Kota Tegal yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

c. Mekanisme Penyusunan Propemperda

Penyusunan propemperda dilaksanakan oleh DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Daerah Kota Tegal dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah. Penyusunan dan penetapan propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pengeluaran dan belanja daerah.

Berikut mekanisme penyusunan propemperda kota Tegal:

Bagan 6.
Penyusunan Propemperda Kota Tegal



d. Penetapan Propemperda

Hasil koordinasi penyusunan propemperda antara DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Daerah Kota Tegal disepakati menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD dalam bentuk keputusan DPRD.

e. Substansi Penyusunan Propemperda

Propemperda yang memuat daftar rancangan peraturan daerah disusun berdasarkan alasan atau dasar pembuatan peraturan daerah yaitu:

- Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- Rencana Pembangunan Daerah;
- Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- Aspirasi masyarakat daerah.

2. TAHAP PENYUSUNAN

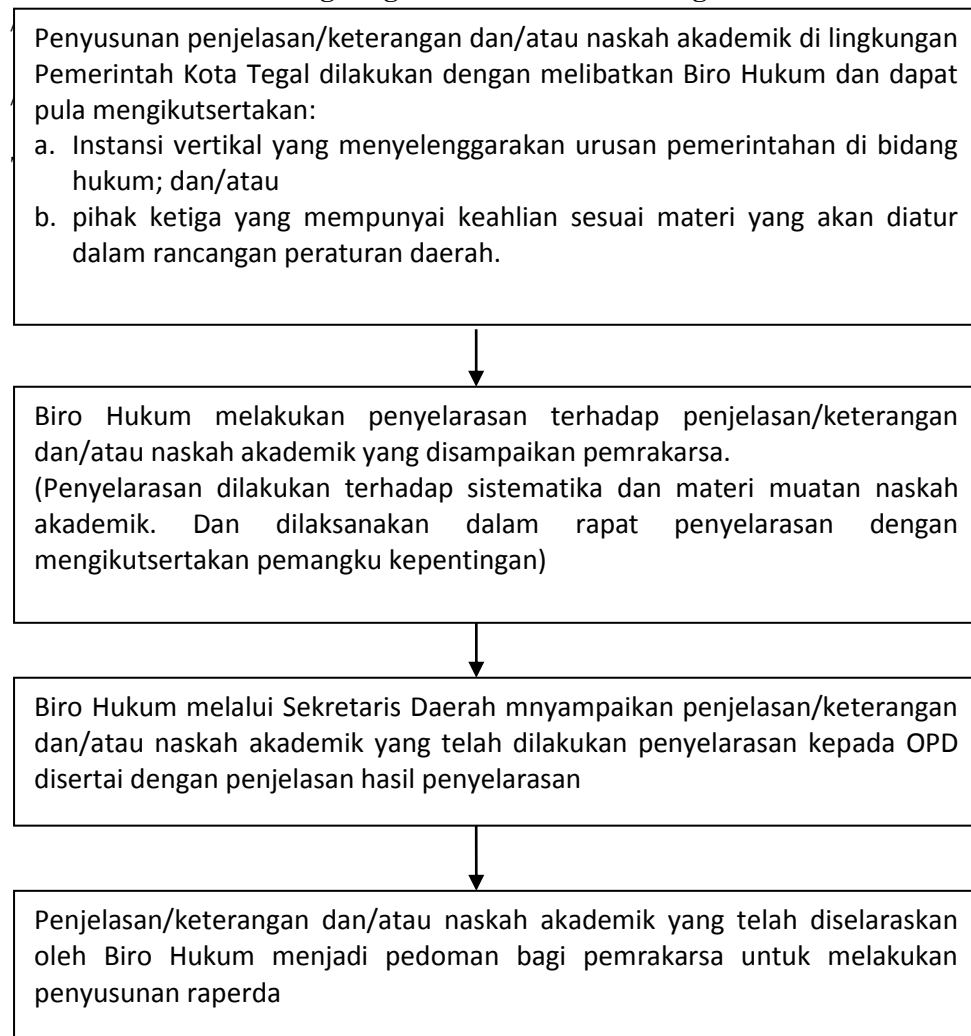
Tahapan dalam penyusunan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan Penjelasan/Keterangan dan/atau Naskah Akademik; dan

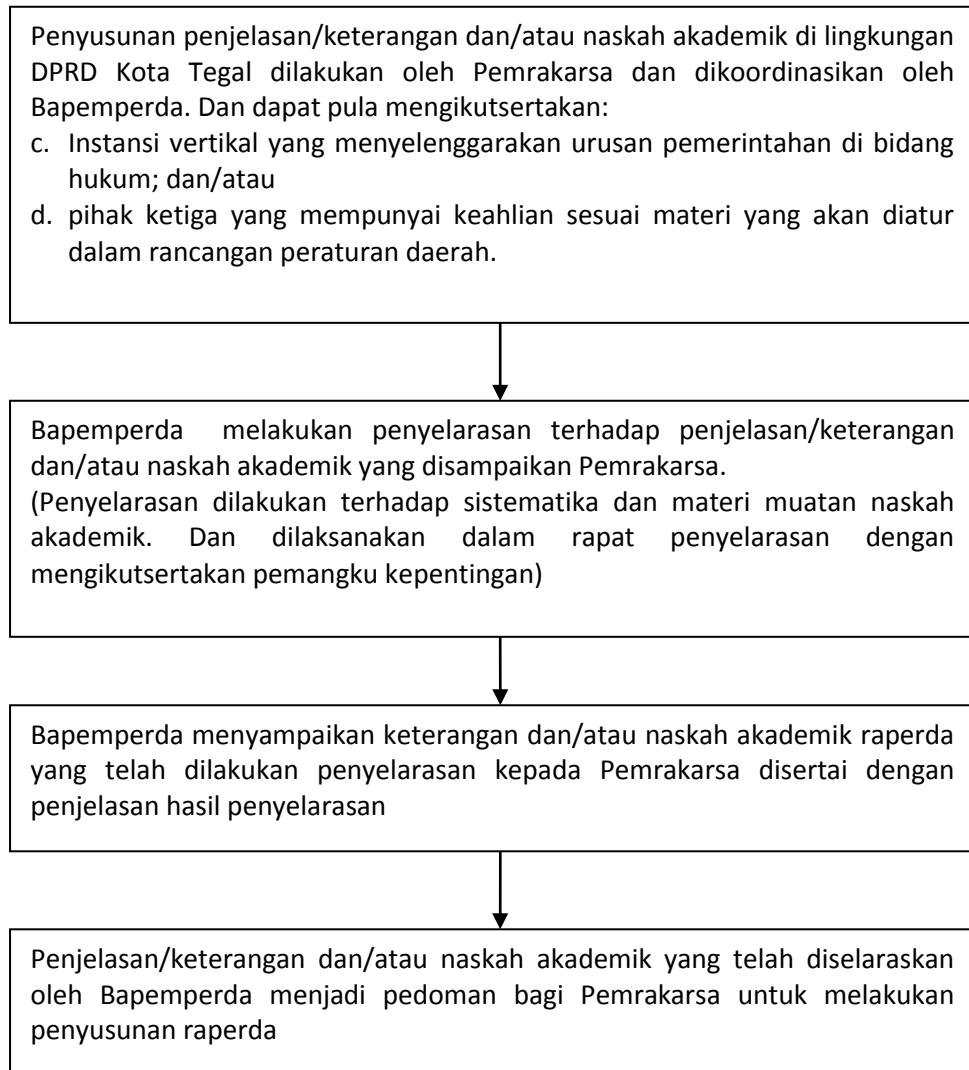
Berikut mekanisme penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik di lingkungan Pemerintah Kota Tegal:

Bagan 7.

Mekanisme penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik di lingkungan Pemerintah Kota Tegal



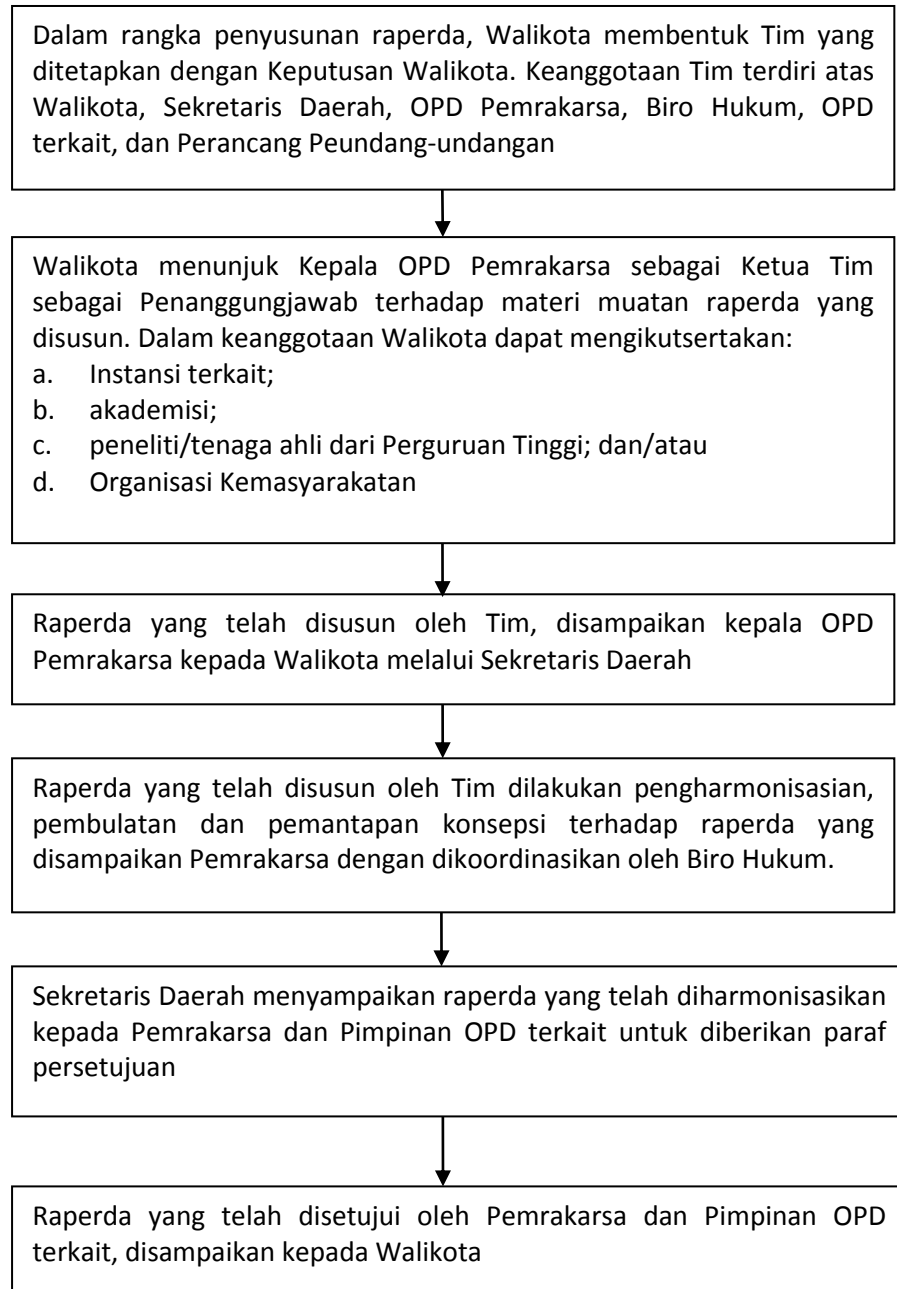
Bagan 8.
Mekanisme penyusunan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik
di lingkungan DPRD Kota Tegal



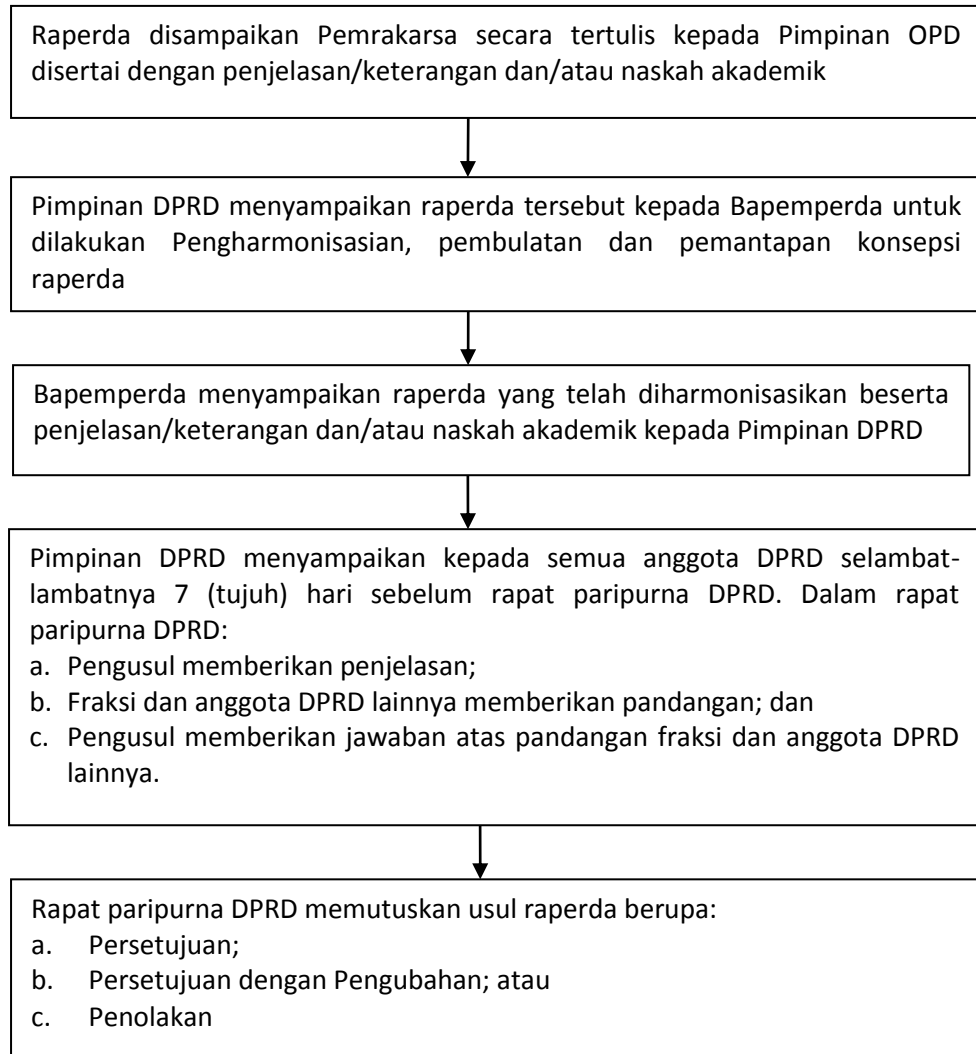
b. Penyusunan rancangan peraturan daerah

Berikut mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Kota Tegal:

Bagan 9.
Penyusunan rancangan peraturan daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Tegal

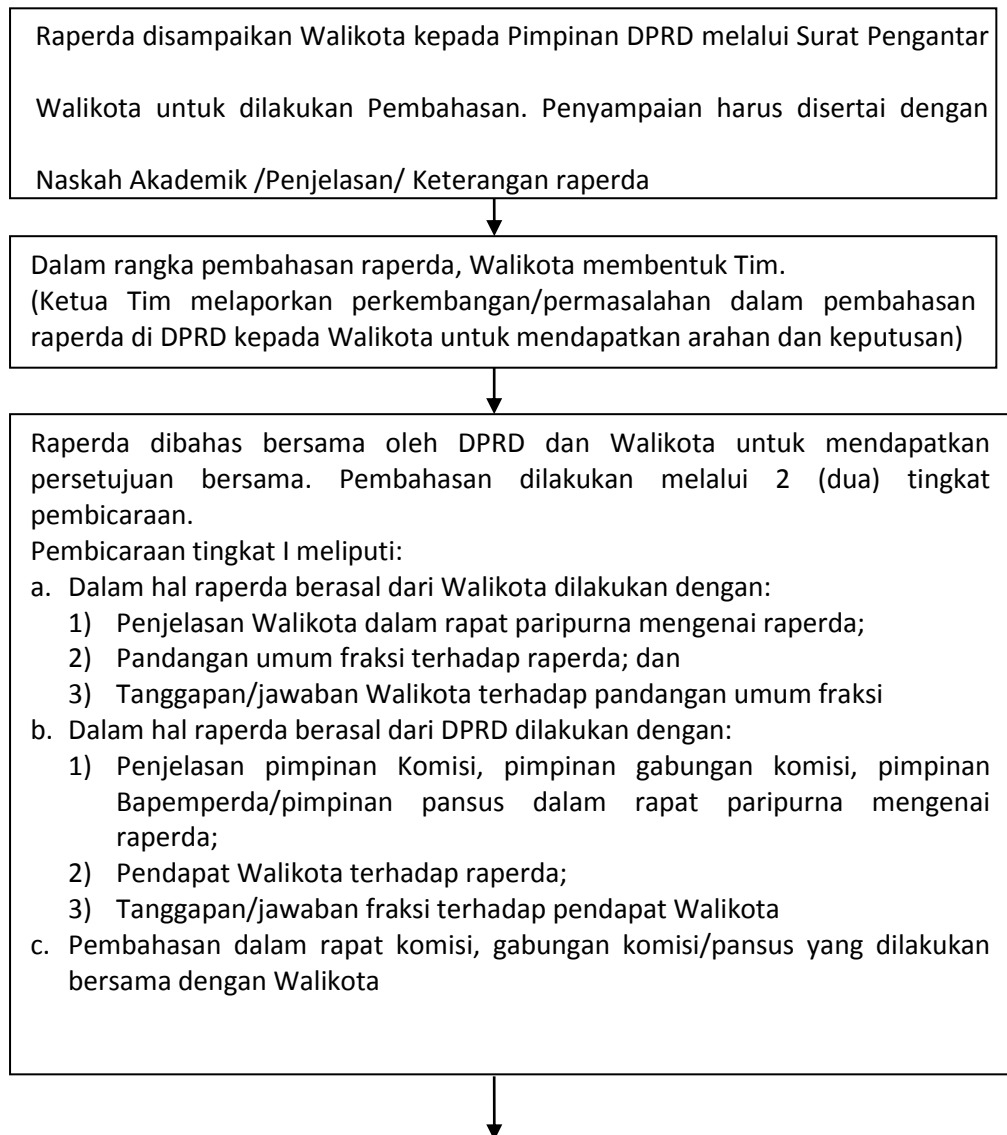


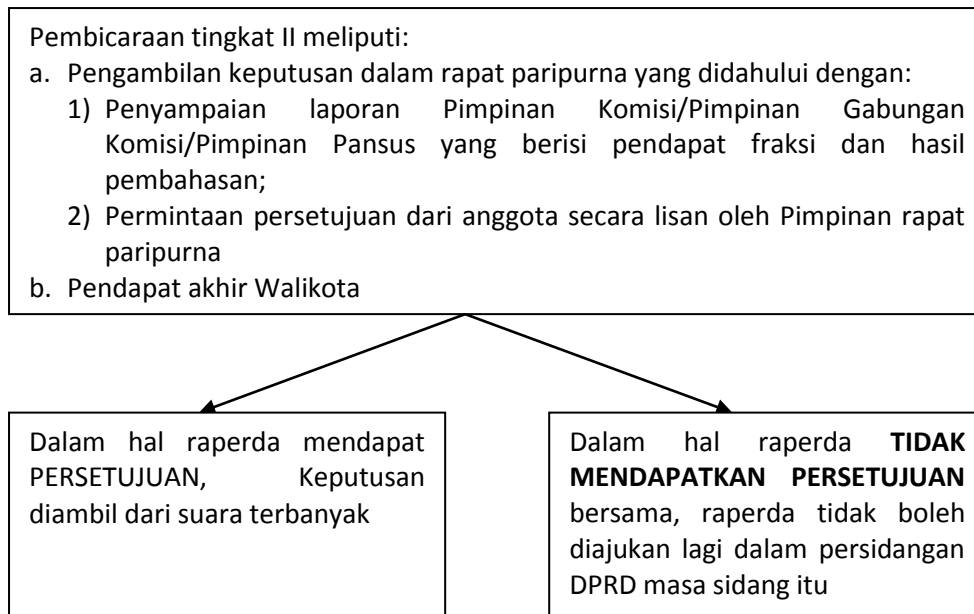
Bagan 10.
Mekanisme penyusunan raperda di lingkungan DPRD Kota Tegal



3. TAHAP PEMBAHASAN

Bagan 11.
Mekanisme pembahasan raperda





4. TAHAP PENGESAHAN

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Walikota selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

Tahap pengesahan dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan dalam rancangan peraturan daerah Kota Tegal dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah ini disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota, sehingga rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah.⁹⁴

Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah ini disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota, tidak⁹⁵ juga ditanda tangani oleh Walikota maka rancangan peraturan daerah tersebut sah

⁹⁴ Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹⁵ Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah tersebut, kalimat pengesahannya berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah Kota Tegal sebelum pengundangan naskah peraturan daerah dalam Lembaran Daerah.

5. TAHAP PENGUNDANGAN

Peraturan daerah yang telah disahkan tersebut, selanjutnya diundangkan dalam lembaran daerah. Dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan daerah mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan daerah yang bersangkutan.⁹⁶

Demikian, dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya baik itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal. Hal-hal yang sudah sesuai peraturan daerah Kota Tegal dengan peraturan perundang-undangan/peraturan lainnya adalah sebagai berikut:

- a. Proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal sudah sesuai dengan Pasal 1 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁹⁶ Pasal 89 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu pembentukan peraturan daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pembahasan.

- b. Materi muatan peraturan daerah Kota Tegal sudah sesuai dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu materi muatan peraturan daerah Kota Tegal berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah/penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Rancangan peraturan daerah Kota Tegal telah dirangkum dalam suatu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah (propemperda) dan disertai dengan penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 81 Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal.
- d. Rancangan pembentukan peraturan daerah Kota Tegal berasal dari DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Kota Tegal. Sebagaimana diatur

dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

DPRD Kota Tegal dalam hal pembentukan peraturan daerah, memang lebih berperan pada proses perencanaan dan pembahasan saja. Dalam proses perencanaan pun, bukan untuk mengusulkan suatu rancangan peraturan daerah mana yang akan diprioritaskan dalam program pembentukan peraturan daerah.⁹⁷ Namun hanya sekedar memberikan persetujuan usulan rancangan peraturan daerah yang telah diusulkan oleh pihak eksekutif (Walikota melalui Organisasi Perangkat Daerahnya) dan telah diprioritaskan dalam suatu program pembentukan peraturan daerah (propemperda/PPPD) saja.

Program pembentukan peraturan daerah yang telah disusun disertai dengan penjelasan/keterangan dan/atau nasakah akademik oleh pihak eksekutif itu selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan DPRD melalui Surat Pengantar Walikota. Untuk selanjutnya dilakukan pengkajian/harmonisasi oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal dan Panitia Khusus. Baru setelah disetujui oleh Pimpinan DPRD, Propemperda tersebut diputuskan dalam suatu Keputusan DPRD untuk selanjutnya dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Kota Tegal.

Dikarenakan minimnya inisiatif/usulan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD, maka tugas, wewenang dan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal tidak benar-benar berjalan dengan maksimal. Meskipun DPRD Kota Tegal telah memberikan usulan

⁹⁷ Hasil Wawancara dengan Staf Ahli Hukum DPRD Kota Tegal Ibu Indras Cahyaningrum SH., MH, pada tanggal 17 Januari 2018 di Kantor Sekretariat DPRD Kota Tegal.

rancangan peraturan daerah pada tahun 2016-2017 yaitu rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pendidikan, rancangan peraturan daerah tentang keolahragaan, rancangan peraturan daerah tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan dan rancangan peraturan daerah tentang perubahan atas peraturan daerah minuman beralkohol. Namun pada pelaksanaannya, rancangan peraturan daerah tersebut tidak masuk dalam skala prioritas yang dibahas bersama DPRD dan Pemerintah Kota Tegal. Sehingga usulan tersebut hanya dianggap sebagai suatu “formalitas” belaka.

Perihal DPRD Kota Tegal yang relatif sedikit dalam memberikan usulan rancangan peraturan daerah tersebut tidak sesuai dengan aturan pada Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 21 Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal yang menyatakan bahwa semua anggota DPRD mempunyai tugas, wewenang dan hak dalam mengajukan rancangan peraturan daerah.

Terkait dengan kekurangan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal, Penulis menilai bahwa ada beberapa hal yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau Penulis anggap sebagai kelemahan DPRD Kota Tegal dalam hal penyusunan peraturan daerah seperti hal berikut ini:

- a. Belum adanya Peraturan daerah Kota Tegal yang mengatur khusus tentang pembentukan peraturan daerah (pembentukan produk hukum daerah)

sebagaimana pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan telah dilakukan di beberapa kabupaten/kota lainnya seperti di Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 4 tahun 2013 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 6 Tahun 2017 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

- b. Supaya suatu peraturan daerah dapat berlaku dengan efektif, maka diperlukannya pelibatan masyarakat Kota Tegal (*stakeholders*) dalam setiap proses penyusunan dan pembahasan peraturan daerah Kota Tegal. Namun hal tersebut belum dijalankan oleh DPRD Kota Tegal dan OPD Kota Tegal dalam setiap proses pembahasan rancangan peraturan daerah. Sehingga masyarakat dapat menilai bahwa peraturan daerah Kota Tegal hanya merupakan proses politik yang dilakukan antara DPRD Kota Tegal dan Pemerintah Kota Tegal saja;
- c. Dalam hal sosialisasi rancangan peraturan daerah, pengelolaan sosialisasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal tidak efektif dan hanya sekedar memenuhi aspek formal, masukan stakeholders tidak dipertimbangkan dalam rancangan peraturan daerah. Dan dalam hal sosialisasi peraturan daerah, kurangnya penerapan prinsip transparansi dan pengelolaan sosialisasi yang tidak efektif.

Bagir Manan sebagaimana yang telah dikutip oleh Saldi Isra mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat.⁹⁸

Salah satu cara mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dengan kegiatan *public hearing* yang dilakukan oleh DPRD. Secara etimologi, *public hearing* terdiri dari dua kata yaitu *public* dan *hearing*. *Public* berasal dari bahasa Inggris yang secara umum dapat berarti rakyat atau warga negara atau publik atau umum. *Hearing* berarti mendengarkan, atau dapat juga berarti pemeriksaan atau penyelidikan. Maka dengan kata lain, *public hearing* sebagai upaya menampung aspirasi atau masukan dari beberapa pihak yang terkait dengan pembentukan peraturan perundangan-undangan (pembuatan kebijakan publik) tersebut.⁹⁹ *Citizen participation has received increasing attention in the past decade. An expanded role for citizens in the governance process has been advocated by scholars.*¹⁰⁰

⁹⁸ Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm. 289.

⁹⁹ Ratnia Sholihah, *Partisipasi Publik Melalui Public Hearing Dalam Perumusan Kebijakan Publik*, Jurnal TAPIS Volume 13 Nomor 02 Juli-Desember 2017 UIN Raden Intan Lampung, hlm 116.

¹⁰⁰ Carol Ebdon, *Beyond Teh Public Hearing: Citizen Participation in The Local Governmant Budget Process*, International Journal of Public, Accounting & Financial Management, University of Nebraska at Omaha, Summer 2002, (Omaha-United States: PrAcademics Press, 2002), page 274.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Tegal seharusnya melakukan kegiatan *public hearing* secara rutin, dalam rangka untuk memperoleh masukan, saran, kritik dan informasi¹⁰¹ mengenai rancangan peraturan daerah yang akan dibahas oleh DPRD dalam program pembentukan peraturan daerah Kota Tegal. Walaupun sudah dilakukan pun, menurut Ibu Indras selaku Staf Ahli Hukum DPRD Kota Tegal *public hearing* yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal kurang maksimal dalam benar-benar menjaring aspirasi dari masyarakat, terutama implementasinya dalam rancangan peraturan daerah yang seharusnya diprioritaskan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan regulasi daerah Kota Tegal.

¹⁰¹ Koran Harian Radar Tegal, edisi 9 November 2017, hlm 4.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil pembahasan di atas adalah sebagai berikut:

1. Bahwa pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal adalah belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD. Pada tahun 2009-2014 dari sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah Kota Tegal tidak ada satupun rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD. Tahun 2015-2017, dari sejumlah 40 (empat puluh) peraturan daerah Kota Tegal ada 4 (empat) jenis rancangan peraturan daerah yang usulannya berasal dari DPRD Kota Tegal. Namun dalam prakteknya, keempat rancangan peraturan daerah tersebut hingga saat ini belum mendapat persetujuan bersama antara DPRD dengan Pemerintah Kota Tegal untuk menjadi peraturan daerah. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal jika dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Semarang; DPRD Kota Cirebon; DPRD Kota Depok dan DPRD Kabupaten Dairi adalah sama-sama kurang optimal terutama dalam hal pembentukan peraturan daerah, dikarenakan rencana dan realisasi usulan inisiatif rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari DPRD yang masih relatif rendah/sedikit dibandingkan dengan rencana dan realisasi usulan inisiatif rancangan

peraturan daerah dan peraturan daerah dari Pemerintah Daerah tersebut. Hal ini sangatlah bertolak belakang dengan penguatan fungsi legislasi DPRD yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD, yang menyatakan bahwa DPRD salah satunya mempunyai fungsi legislasi yang artinya wewenang dan tugas utamanya adalah membentuk peraturan daerah;

2. Proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, baik itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, serta Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal. Namun Kota Tegal belum mempunyai peraturan daerah tersendiri yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan untuk dapat melengkapi dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Saran dan upaya dapat dilakukan untuk mengatasi beberapa hal yang menyebabkan kurang optimalnya DPRD Kota Tegal dan DPRD di berbagai daerah lainnya dalam menjalankan fungsi legislasi:
 - a. Hal pertama yang harus dilakukan adalah dimulai dari partai politik dalam *rekrutment* calon anggota legislatifnya, yang tidak saja memperhatikan aspek loyalitas, namun juga memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat daerah;
 - b. Perlunya peningkatan pengetahuan dan wawasan bagi para anggota DPRD tentang fenomena dan kondisi sosial, ekonomi, politik, budaya, pertahanan keamanan yang selalu berubah dan berkembang;
 - c. Perlunya peningkatan kemampuan teknis atau *skill* anggota DPRD terutama dalam menjalankan fungsi legislasi, serta perlunya peningkatan kapabilitas anggota DPRD dalam memahami substansi materi peraturan daerah sehingga dapat mempercepat proses legislasi di DPRD;
 - d. Terkait dengan penataan ulang rencana dan realisasi dari anggaran untuk proses legislasi daerah, yang sebaiknya tidak banyak diperuntukkan untuk kunjungan kerja dalam bentuk studi banding, tetapi lebih kepada peningkatan kualitas anggota DPRD berupa

bimbingan teknis, pelatihan, FGD (*Forum Group Discussion*), sharing dengan *stakeholders* dan memanfaatkan fasilitas elektronik yang dimiliki DPRD dalam upaya meningkatkan kemampuan teknis, wawasan dan pemahaman substansial terhadap materi rancangan peraturan daerah guna menunjang tugasnya dalam menjalankan fungsi legislasi.

2. Saran dan upaya dapat dilakukan untuk mengatasi beberapa hal yang menyebabkan kelemahan DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah adalah:
 - a. Dalam hal Penyusunan rancangan peraturan daerah, saran dan upaya yang dapat diberikan sebagai berikut:
 - 1) Perlunya optimalisasi komunikasi dengan masyarakat Kota Tegal dan *stakeholders* sebagai peran perwakilan dalam hal penyusunan rancangan peraturan daerah;
 - 2) Perlunya optimalisasi penggunaan hak inisiatif dan alat kelengkapan lainnya seperti Pansus dan komisi;
 - 3) Perlunya memperhatikan karakteristik masyarakat, daerah dan budaya lokal yang ada;
 - 4) Perlunya memperluas tugas dari tenaga ahli yang tidak hanya bertugas paruh waktu, bukan saja memberikan masukan, tetapi juga lebih dari itu. Dan perlu kiranya disediakan tenaga ahli dari berbagai disiplin ilmu yang menunjang fungsi DPRD.

- b. Dalam hal pembahasan rancangan peraturan daerah, saran dan upaya yang dapat diberikan adalah perlunya DPRD Kota Tegal dan DPRD di berbagai daerah untuk memberi kesempatan kepada masyarakat dan pihak lainnya untuk berpartisipasi.
- c. Dalam hal pengundangan dan sosialisasi peraturan daerah, seharusnya peraturan daerah yang telah diundangkan dalam lembaran daerah wajib untuk disebarluaskan, maka perlunya optimalisasi penggunaan media massa yang sesuai target untuk sosialisasi peraturan daerah; optimalisasi website DPRD dan bila perlu sisipkan sosialisasi peraturan daerah tersebut dalam acara-acara audiensi.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur Pustaka

Ali, Faried dkk, 2012, *Studi Sistem Hukum Indonesia untuk Kompetensi Bidang Ilmu-Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan dalam Payung Pancasila*, Bandung: PT. Refika Aditama

Ali, Zaenuddin, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika

Anggoro, Seno, 2015, *Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah sebagai Instrumen Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah di Kota Tegal*, Semarang, Tesis Magister Ilmu Hukum UNDIP

Asikin, Zainal, 2013, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo

Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada

Awad, M. Elias, 1979. *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Illinois: Homewood

Echols, M. John, 1997, *Dictionary of Law*, Jakarta: Gramedia

Fajar, Mukti, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Fajar, Mukhtie, 2013, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Malang: Setara Press

Farida, Maria, 2008, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius

Friedman, M. Lawrence, 1975, *The Legal System*, New York: Russel Sage Foundation

Friedman, M. Lawrence, 1984, *American Law: An introduction*, New York: W.W. Norton and Company

Friedman, M. Lawrence, 1973, *A History of American Law*, New York: Simon and Schuter

Fuller, L. Lon, 1971, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, New Haven&London: Yale University Press

Gaffar, M. Janedjri, 2013, *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press

Halim, Hamzah, 2013, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Prenada Media Group

Hatta, Mohammad, 2014, *Kedaulatan Rakyat, Otonomi dan Demokrasi*, Bantul: Kreasi Wacana

HR Syaukani, 2010, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku. Samarinda: Percetakan Kabupaten Kutai Kalimantan Timur

Huda, Ni'matul, 2009, *Hukum dan Pemerintahan*, Bandung: Nusa Media

Idrus, Muhammad, 2007, *Metode Penulisan Ilmu-Ilmu Social*, Yogyakarta: UII Press

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Raja Grafindo

Kumolo, Tjahjo dan Tim, 2017, *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara

King Desmond and Gerry Stoker, (Eds.), 1996, *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan Press Ltd

Librayanto, Romi, 2008, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar: PuKAP-Indonesia

Lubis, Marzuki, 2011, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-undangan tentang DPRD dan Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju

Mahfud, MD. Moh, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Perkasa

Marzuki, Mahmud, Peter, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group

Nasution, Mirza, 2011, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Jakarta: Sofimedia

Nonet, Philippe and Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transtation: Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row;

Prahasta, Ari, 2013, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Scientific Press;

Pendidikan Nasional, Departemen, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Indonesia

Saptono, Ade, 2014, *Budaya Hukum & Kearifan Lokal Sebuah Perspektif Perbandingan*, Jakarta: FHUP Press

Sarundajang, 2007, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Sedarmayanti, 2012, *Good Governance Kepemerintahan yang Baik dan Good Corporate Governance Tata Kelola Perusahaan yang Baik*, Bandung: Mandar Maju

Soebani, Ahmad, Beni, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke-1, Bandung: Pustaka Setia

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

Soekanto, Soerjono, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia

Soemantri, Sri, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

Siswoyo, Mukarto, 2015, *Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Kerangka Implementasi Kebijakan Desentralisasi di Kota Cirebon*, Disertasi Program Doktor Ilmu Sosial Bidang Kajian Utama Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Pasundan, Bandung: Universitas Pasundan

Solihin, Dadang, 2016, *Peran Tenaga Ahli DPRD Dalam Perumusan Kebijakan Publik Guna Mendukung Fungsi Pengawasan, Penganggaran dan Legislasi*,

Jakarta: Modul Dialog Rektor dengan Tenaga Ahli DPRD Kabupaten Merauke

Sugiyono, 2012, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung: Alfabeta

Sunarno, Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika

Syahrani dan Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Syamsudin, Azis, 2013, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013

Syarifin, Pipin, dan Dedah Jubaedah, 2012, *Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: CV. Pustaka Setia

Syukur, Abdullah, 2007, *Kumpulan Makalah Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan*, Ujung Pandang: Persadi

Tanya, L. Bernard, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing

Umar, Dzulkifli dan Jimmy P, 2012, *Kamus Hukum Dictionary of Law*, Surabaya: Grahamedia Press

Umar, Dzulkifli dan Utsman Handoyo, 2014, *Kamus Hukum Dictionary Of Law New Edition*, Surabaya: Mahirsindo Utama

Wahidin, Samsul, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Warassih, Esmi, 2012, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Undang-Undang RI Nomor 12 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang*

Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, Lembaran Daerah, dan Berita Daerah, Jakarta: CV. Tamita Utama

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Pustaka Mahardika

Literatur Jurnal dan lain-lain

Agapa, Petrus, 2017, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Membuat Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014*, Jakarta: Jurnal Renaissance Volume 2 No. 02, Agustus 2017

Arifuddin, 2016, *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif*, Jurnal Universitas Hasanuddin Makassar: Legal Pluralism Volume 6 Nomor 2, Juli 2016

Bandiyah, 2014, *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)*, Jurnal FISIP Universitas Udayana, Bali: Universitas Udayana

Ebdon, Carol, 2002, *Beyond Teh Public Hearing: Citizen Participation in The Local Governmant Budget Process*, International Journal of Public, Accounting & Financial Management, University of Nebraska at Omaha, Summer 2002, Omaha-United States: PrAcademics Press

Eviriyanti, Nuri, 2011, *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (Studi Pada DPRD Provinsi Jambi)*, Jurnal Konsitusi Volume III Nomor 1, Jakarta: PKK-FH UNDIP

Zinggra, Heraldi, 2017, *Pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Dairi Periode 2014-2019 dalam Menjalankan Fungsi Legislasi*, Volume 4 Nomor 2 edisi Oktober 2017, Riau: Jurnal Online Mahasiswa Universitas Riau

Graham, John Graham, Bruce Amos, and Tim Plumptre, 2003, *The principles for Good Governance in the 21st Century*, International Journal of Law, Policy Brief no. 15. Canada: Institute on Governance

Sholihah, Ratnia, 2017, *Partisipasi Publik Melalui Public Hearing Dalam Perumusan Kebijakan Publik*, Jurnal TAPIs Volume 13 Nomor 02 Juli-Desember 2017, Lampung: UIN Raden Intan

Sukoco, Pratama, Nanda, 2012, *Peran Badan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur*, UNAIR Surabaya: Jurnal Administrasi Publik Th.II Nomor 8, Juli-Desember 2012

Koran Harian Tribun Jateng, Edisi 17 Desember 2016

Koran Harian Tribun Jateng, Edisi 06 Desember 2017

Koran Harian Radar Tegal, Edisi 03 November 2017

Peraturan Perundang-Undangan:

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Daerah Kota Tegal Nomor 4 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Tegal

Peraturan DPRD Kota Tegal Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Tegal

Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2015

Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 03 Tahun 2016 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2016

Keputusan DPRD Kota Tegal Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Tegal Tahun 2017.

Internet:

<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.co.id/2015/09/memahami-paradigma-undang-undang-nomor.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2017

<http://id.wikipedia.org/wiki/DPRD>, diakses tanggal 26 Agustus 2017

https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Tegal#Pusat_pemerintahan, diakses tanggal 28 November 2017

https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kota_Tegal, diakses tanggal 30 November 2017

<http://www.suarakalimantan.com/2017/02/apa-itu-reses-anggota-dpr-dan-dprd/>, diakses tanggal 01 Desember 2017

https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Semarang, diakses tanggal 30 Januari 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Cirebon, diakses tanggal 30 Januari 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Dairi, diakses tanggal 30 Januari 2018

https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Depok, diakses tanggal 30 Januari 2018